

ОСНОВЫ ПРОКУРОРСКОЙ ПРОВЕРКИ ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНОВ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ

Бельды Валентина Андреевна

магистрант, Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры РФ, РФ, г. Санкт-Петербург

BASES OF THE PROSECUTOR'S REVIEW OF THE IMPLEMENTATION OF LAWS: PROBLEMS AND SOLUTIONS

Valentina Beldy

Master's student St. Petersburg Law Institute (branch) of the University of the R.F. Prosecutor General's Office, Russia, Saint Petersburg

Аннотация. В статье исследуются проблемы теории и правового регулирования прокурорской проверки исполнения законов. Автор рассматривает процесс усиления правовой регламентации проведения прокурорской проверки как необходимость в развитии законодательства, регулирующего прокурорскую деятельность.

Abstract. This article is devoted to the problems of theory and legal regulation of the prosecutor's inspection of the execution of laws. The author considers the process of strengthening the legal regulation of the prosecutor's inspection as a necessity in the development of legislation regulating prosecutorial activities.

Ключевые слова: прокурорская проверка исполнения законов; сроки проверки; понятие прокурорской проверки

Keywords: prosecutor's review of the implementation of laws; the timing of the review; the concept of a prosecutor's review

Конституция Российской Федерации определяет надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов одним из направлений деятельности органов прокуратуры [4, С. 129].

Органы прокуратуры призваны обеспечивать единство и укрепление законности на всей обширной территории Российской Федерации; при этом одним из ключевых в прокурорской деятельности является вопрос качественного и результативного проведения надзорных проверок исполнения законов. Роль этого надзорно-правового средства прокуратуры настолько значима, что нередко отождествляется с деятельностью прокуроров в целом, а многие ученые и практики работу по осуществлению проверок относят к числу основных индикаторов реального применения полномочий прокурора на различных отраслях надзора [10, С. 9].

В теории прокурорской деятельности остаются дискуссионными многие вопросы, касающиеся проверки прокурором исполнения законов.

В научной среде, в том числе ввиду отсутствия легальной дефиниции, нет единого подхода к определению понятия и сущности прокурорской проверки исполнения законов: разные авторы определяют ее как средство, полномочие, способ, метод выявления нарушений закона, а иногда отождествляют и с понятием проверочного мероприятия.

Н.В. Субанова полагает, что проверка фактически представляет собой процедуру, состоящую из урегулированных Законом о прокуратуре действий, каждое из которых осуществляется для достижения конкретного результата, а в совокупности – в целях и для решения задач прокурорско-надзорной деятельности[10, С. 11]; проверка также является полномочием прокурора, аккумулирующее сложный комплекс различных приемов и методов[10, С. 9], связанное с изучением прокурорами с использованием различных методов и правовых средств конкретных вопросов деятельности поднадзорных объектов в целях установления ее соответствия или несоответствия требованиям законодательства[13, С. 11].

О.Н. Коршунова также обращает внимание на двойственный характер правовой природы прокурорской проверки. С одной стороны, прокурорская проверка является основным способом выявления нарушений закона, с другой — полномочием прокурора по надзору за точным и единообразным исполнением законов[5, С. 11].

При этом, отмечает О.Н. Коршунова, следует различать полномочие прокурора по проведению проверки и саму проверку как средство получения информации о нарушениях законов. Очевидно, что сама по себе проверка не является полномочием, поскольку полномочия реализуются через соответствующие средства. Сущность полномочия прокурора проводить проверку заключается в праве и обязанности прибегать к средству – проверке[5, С. 12].

И.Н. Обуховский и Т.С. Шнякина предлагают под прокурорской проверкой понимать формально определенное сочетание мероприятий и действий, проводимых органами прокуратуры Российской Федерации в рамках своей компетенции в отношении поднадзорных субъектов с целью оценки соответствия действий (бездействий) и результатов последних установленным законом требованиям (надзорный процесс), и одновременно общий итог произведенных прокурорами мероприятий и действий (юридический результат надзорного процесса)[7, С. 130].

А.Ф. Смирнов утверждает, что прокурорская проверка – это одновременно способ и форма прокурорского надзора[11, С. 27].

Таким образом, можно прийти к выводу, что имеющиеся точки зрения достаточно широки и охватывают различные аспекты прокурорской проверки исполнения законов, сформированы на основании изучения различных критериев, однако не свободны от недочетов, что подтверждает необходимость определения понятия «проверка исполнения законов».

Также на протяжении продолжительного времени не теряет актуальности вопрос о необходимости и степени правовой регламентации процедуры проведения прокурорских проверок.

Длительное время порядок проведения прокурорской проверки не был законодательно урегулирован, что, как справедливо отмечал Е.Л. Никитин, означало отсутствие четкости в определении обязательности и последовательности совершения тех или иных формально-юридических действий, различные подходы к порядку производства проверочных действий, произвольность в установлении сроков проведения проверок, некоторую расплывчатость субстрата прав и обязанностей участников прокурорско-надзорных правоотношений[6, С. 60].

Такое положение дел, как отмечает Ю.О. Карпышева, нередко являлось причиной обжалования действий прокурора по проведению проверок и принятию по их итогам мер прокурорского реагирования в судах разных инстанций[2, С. 4].

Серьезные изменения произошли в 2017 году, когда законодатель Федеральным законом от 07.03.2017 N 27-ФЗ [15, С. 1] дополнил Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [14, С. 21] принципиально новыми положениями, касающимися процедуры проведения проверки. На прокурора был возложен ряд новых обязанностей, увеличился объем документального сопровождения проверки прокурором исполнения законов.

На наш взгляд, усиление правовой регламентации проведения оправдано с той точки зрения, что таким образом сокращается область правовой неопределенности регулирования проверочного процесса; это отвечает как интересам поднадзорных лиц, поскольку таким образом, предположительно, минимизируется возможность усмотрения произвола со стороны прокуроров, производящих проверку, так и корреспондирует установленным Законом о прокуратуре целям деятельности органов прокуратуры.

Как бы то ни было, анализируемые новеллы породили ряд проблем, на что неоднократно обращали внимание исследователи.

Например, Т.Г. Воеводина полагает, что включение в ст. 21 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» пунктов 3-15 предусматривает для прокурора необходимость соблюдения дополнительных требований по организации и проведению проверки исполнения законов, что может оказать негативное влияние на оперативности ее проведения, на результативность, а в целом и на эффективность проверки [1, С. 338].

Так, Федеральный закон от 07.03.2017 N 27-ФЗ ввел в прокурорскую практику три новых обязательных к составлению документа: решение о проведении проверки, решение о расширении предмета проверки и акт проверки, в ходе которой не выявлено нарушений закона [15, С.1]. Генеральным прокурором РФ 17 марта 2017 г. был издан приказ № 172 (далее - Приказ № 172), которым утверждены типовые формы данных документов [9, прил.].

Между тем, каких-либо разъяснений порядка применения новых положений Закона о прокуратуре и утвержденных типовых форм решений о проведении проверки, расширения ее предмета, а также акта проверки, в ходе которой не выявлено нарушений закона, Приказ № 172 не содержал. Нет подобных разъяснений от Генеральной прокуратуры РФ и сегодня.

Пытаясь организовать единообразную правоприменительную практику на своей территории, прокуроры некоторых субъектов РФ разработали рекомендации по заполнению решений о проведении проверки и сформулировали некоторые правила их вынесения. Однако позиции разных региональных прокуратур в рассматриваемых вопросах значительно отличаются друг от друга [3, С. 76].

Необходимо отметить, что ненадлежащее оформление проверочных мероприятий может иметь последствием признание судом результатов прокурорской проверки, в том числе принятых актов прокурорского реагирования на выявленные в ее ходе нарушения, незаконными [8? С. 1].

Помимо прочего, законодатель, следуя по пути правовой регламентации проведения прокурорской проверки, не в полной мере урегулировал порядок проведения проверки в части ее сроков. Закон о прокуратуре не устанавливает момента, с которого начинается прокурорская проверка. Как отмечают, Статья 6 анализируемого Закона, определяющая порядок предоставления сведений в прокуратуру, не связана с какими-либо нормами, поэтому одним из вариантов начала проверочных мероприятий может быть требование прокуратуры о предоставлении сведений, направление которого в поднадзорный орган (организацию) возможно ранее даты принятия решения о проведении проверки.

Не установлен также порядок определения срока окончания проверки.

Если исходить из того, что началом проверки должно считаться принятие прокурором решения о ее проведении, а ее окончанием – восстановление нарушенных прав и свобод граждан, назначение виновным лицам наказания в соответствии с законом, полное возмещение ущерба, то, очевидно, этот процесс по времени будет занимать значительно

больше отведенных Законом о прокуратуре 30 дней; связано это с тем, что в отдельных случаях может потребоваться принятие таких мер, как обращение в суд, привлечение виновного лица к административной ответственности и других[12, С. 148].

Таким образом, Закон о прокуратуре, установив компетенцию прокурора и наделив его соответствующими полномочиями, не вполне исчерпывающе регламентирует указанные полномочия с тем, чтобы они были наиболее результативны и эффективны.

Подводя итог, надлежит отметить, что имеются теоретические и правовые проблемы, которые снижают эффективность прокурорской проверки исполнения законов.

В связи с изложенным представляется целесообразным научное исследование обозначенных вопросов и возможных иных, связанных с ними, что позволит развить теоретическую основу и совершенствовать законодательство о прокурорской деятельности. Кроме этого, на основе полученных результатов мы полагаем возможной разработку отдельных элементов организационно-методических основ осуществления проверки исполнения законов.

В перспективе это позволит более эффективно и качественно осуществлять практическую деятельность и приближаться таким образом к достижению поставленных перед органами прокуратуры целей.

Список литературы:

1. Воеводина Т.Г. К вопросу о правовом регулировании проведения прокурорской проверки исполнения законов // Пробелы в российском законодательстве. 2017. №6. С. 337-339.
2. Карпышева Ю. О. Актуальные проблемы принятия прокурором решения о проведении проверки исполнения законов в порядке ст. 21 федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» : учебное пособие / Ю. О. Карпышева. – Иркутск: Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2019. – 47 с.
3. Карпышева Ю.О. Вынесение прокурором решения о проведении проверки: проблемы правоприменения // Сибирский юридический вестник. 2018. №3. С. 75-81.
4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.). – «Российская газета». 1993 г. № 237.
5. Методика и тактика проведения прокурорской проверки: учебное пособие / [О. Н. Коршунова, Е. Л. Никитин, Н. В. Кулик, И. И. Головкин, Е. А. Бурмистрова, Г. В. Дытченко, Д. М. Плугарь, К. А. Чулкинов] ; под ред. О. Н. Коршуновой. — СанктПетербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2014. — 240 с.
6. Никитин Е.Л. Концептуальный подход к определению функций и системы полномочий прокуратуры в России // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. № 6 (8). – 2008. – С. 58-64.
7. Обуховский И. Н., Шнякина Т. С. Прокурорская проверка как основная форма выявления нарушений законодательства в государстве // ЭНИ «Военное право» № 3 (43) 2017. — С. 127-133.
8. Постановление 6-й ААС от 25 апреля 2017 года URL: [<http://docs.pravo.ru/document/view/95038198/>].
9. Приказ Генерального прокурора РФ от 17 марта 2017 г. № 172 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора в связи с принятием Федерального закона от 07.03.2017 N 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации"»

Федерации». – Законность. 2017. № 7.

10. Проверка прокурором исполнения законов: пособие / [под общ. ред. Н.В. Субановой]; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2015. – 124 с.

11. Смирнов А.Ф. К вопросу о методике и тактике прокурорской проверки // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2019. №8 (60). С. 26-39.

12. Стрельников В.В. Организационно-правовые проблемы, связанные с регламентацией срока проведения прокуратурой надзорных проверок // Правовая культура. 2018. № 1 (32). С. 145-148.

13. Теоретические и организационные основы прокурорской проверки: монография / [Н.Д. Бут и др.]; под общ. ред. Н.В. Субановой; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2016. – 292 с.

14. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». – Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992 г. № 8. Ст. 366.

15. Федеральный закон от 7 марта 2017 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». – Собрание законодательства Российской Федерации. 2017 г. № 11. Ст. 1536.