

УДК 34.096

DOI: 10.34670/AR.2020.92.1.047

К вопросу о теоретических основах полномочий прокурора по надзору за исполнением законов

Сеидов Виталий Олегович

Соискатель, юрист 1 класса,
кафедра прокурорского надзора и участия прокурора
в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел,
Санкт-Петербургский юридический институт (филиал),
Университет прокуратуры Российской Федерации,
191104, Российская Федерация, Санкт-Петербург, просп. Литейный, 44;
e-mail: svo-47lo@yandex.ru

Аннотация

В статье рассматриваются проблемы развития теоретических основ полномочий прокурора по надзору за исполнением законов. На основании изучения теоретических разработок и законодательных норм, регламентирующих полномочия прокурора в рамках указанной функции прокуратуры, а также прокурорской практики, обоснован вывод о том, что имеется необходимость исследования цели, задач, пределов реализации прокурорами полномочий в изучаемой сфере, видов полномочий и форм их реализации, содержания и объема полномочий прокурора.

Практика последних лет показывает, что наравне с судом прокурорский надзор стал одним из основных гарантий прав и законных интересов. Прокуроры в рамках своих полномочий незамедлительно реагируют на нарушения закона в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, требуя привлечения к установленной законом ответственности должностных лиц, допустивших данные нарушения.

Представляется, что ряд законодательных норм и неоднозначность их применения на практике, различные мнения учёных и практических работников, а также органов государственной власти и местного самоуправления побуждает к всестороннему исследованию данных вопросов.

Несмотря на наличие у прокурора весомого круга полномочий при осуществлении надзорной деятельности, можно сделать вывод о том, что на современном этапе отсутствует должным образом работающий механизм по реализации этих полномочий, что отрицательно сказывается на эффективности и оперативности надзора за исполнением законов.

Видится потребность в поиске путей урегулирования основных теоретических основ полномочий прокурора, что в должной мере позволит выйти на более высокий и качественный уровень прокурорского надзора и сконцентрировать внимание на реализации главной задачи – обеспечении законности и правопорядка.

Вместе с тем результаты анализа научных источников, действующего федерального законодательства, организационно - распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации позволяют констатировать, что некоторые аспекты рассматриваемой проблемы ввиду неполноты и противоречивости теории, не всегда

согласованных и четких нормативной правовой базы породили правовые коллизии в современных условиях, что негативно отражается на результатах надзора и обуславливает необходимость теоретического исследования полномочий прокурора, на основании выводов которого появится возможность совершенствовать теоретико-правовую основу и практику прокурорского надзора.

Для цитирования в научных исследованиях

Сеидов В.О. К вопросу о теоретических основах полномочий прокурора по надзору за исполнением законов // Вопросы российского и международного права. 2020. Том 10. № 1А. С. 388-394. DOI: 10.34670/AR.2020.92.1.047

Ключевые слова

Прокуратура, полномочия прокурора, прокурорская деятельность, надзор за исполнением законов, прокурорский надзор.

Введение

Построение и существование правового государства строится на устойчивой и действенной системе органов государства, в которую входят в том числе и органы прокуратуры.

Важно отметить, что органы прокуратуры Российской Федерации составляют важное и весомое звено в системе органов государственной власти и выступают регулятором правовых и иных отношений.

В процессе формирования в России правового государства законодательство, в том числе о надзорных полномочиях прокуроров, многократно подвергалось значимым изменениям, которые были направлены на защиту и обеспечение прав, свобод и законных интересов личности, общества и государства, недопустимость их нарушения.

Основное содержание

В соответствии с положениями Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре), главной и важнейшей функцией прокурора является осуществление надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории страны. Указанный надзор осуществляется в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства [ФЗ О прокуратуре, 2020].

Отметим, что реализация механизма в правовом государстве возложена на органы прокуратуры и определяется постоянным надзором за соблюдением законности и правопорядка, что создаёт условия для осуществления указанных выше целей органов прокуратуры.

В соответствии с компетенцией прокуроры для осуществления надзора за исполнением законов наделены определёнными полномочиями, которые реализуются в результате конкретных действий, принятия решений, внесения разнонаправленных актов.

Данная особенность закреплена в п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре, согласно которой прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе: по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов, указанных в п. 1 ст. 21 данного Федерального закона, иметь доступ к их документам и

материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона; требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений, выделения специалистов для выяснения возникших вопросов, проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций; вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Сегодня интересы упорядочивания и стабилизации правовых отношений в сферах социально – экономической, национальной и общественной безопасности, в области государственного управления и контроля (надзора) требуют совершенствования прокурорского надзора, определения наиболее актуальных его составляющих и их путей развития, а в отдельных случаях – необходимости расширения полномочий.

Представляется интересным вывод Н.Д. Бут о том, что «в настоящее время прокуратура доказала возможность перехода и перешла от репрессивных методов недалекого прошлого к защите прав хозяйствующих субъектов и свободы экономической деятельности, подтвердив успех работы прокуроров в новых социально-правовых условиях» [Бут, 2011]. Это подтверждается также и тем, что с недавнего времени прокуратура наделена качественно новыми полномочиями по защите прав предпринимателей, свободы их экономической деятельности.

Как обоснованно отмечает О.С. Капинус «на эффективность деятельности органов прокуратуры отрицательно влияет ограниченность полномочий по защите прав и свобод человека и гражданина, общества, государства в различных сферах» [Капинус, 2013].

Решение вопросов наделения прокурора теми или иными полномочиями невозможно в отрыве от соответствующей теоретической основы.

В связи с этим указанные выводы показывают, что в теории прокурорской деятельности до настоящего времени не вполне проработаны и остаются спорными вопросы природы ряда полномочий прокурора по надзору за исполнением законов. Отметим, что также актуальны исследования правовых и теоретических основ определения понятий «полномочия прокурора», «средства прокурорского надзора», «акты прокурорского реагирования» и установления их соотношения.

Видится довольно интересной и правильной точка зрения О.Н. Коршуновой, где, по ее мнению, «на первый взгляд эти понятия давно и широко используемые в науке и в практической деятельности органов прокуратуры, однако, результаты более тщательного анализа используемых учеными подходов свидетельствуют о том, что при исследовании актуальных вопросов использования тех или иных отдельных средств подходы разнятся и весьма существенно.

Так, Б.В. Коробейников во многих своих работах фактически отождествляет понятие средств прокурорского надзора с полномочиями прокурора. Такую же точку зрения разделяли Н.А. Селиванов и К.Ф. Скворцов, а также Л.Н. Никитин, В.И. Рохлин и Е.Л. Никитин, и другие. Однако, позже Е.Л. Никитин стал не просто различать указанные понятия, но и подчеркивает необходимость дифференцированного подхода к определению содержания указанных понятий. Аналогичный подход используется в работах других авторов» [Никитин, Рохлин, Никитин, 2005].

С учётом повышения прогрессивной роли прокуроров в сфере защиты и охраны прав граждан, интересов государства и общества, актуальными и требующими внимания остаются

вопросы укрепления правового статуса российской прокуратуры. С точки зрения научно-практического содержания полномочий прокурора по надзору за исполнением законов имеют место вопросы определения значения и объёма полномочий прокуроров.

Реализуя обозначенный подход понимания деятельности прокуратуры как взаимосвязанное осуществление ненадзорных и надзорных полномочий, в науке прокурорской деятельности можно определить направления исследования актуальных проблем, которые в юридической науке в должной мере не изучались.

Представляется интересным изучить и проанализировать такие основные категории как цель, задачи, предмет, пределы реализации прокурорами полномочий в изучаемой сфере, виды полномочий прокурора и формы их реализации.

Полагаем, что в настоящее время вопросы о содержании и объёме полномочий прокурора, в том числе с практической точки зрения относятся к числу спорных в связи с несовершенством их законодательного регулирования.

Проиллюстрируем актуальность исследуемой нами проблемы следующими примерами: так, неоднозначно расценивается практика реализации прокурорами права свободного доступа на территорию объектов проверок. Зачастую, хозяйствующие субъекты умышленно «чинят» препятствия с целью избежание фиксации возможных нарушений закона. Причина данных обстоятельств как нам видится – правовой нигилизм и в какой-то степени узкий спектр воздействия проверяющего. В данном контексте конкретизация полномочий прокуроров необходима для реализации и осуществления названного права.

По требованию прокурора руководители и должностные лица поднадзорных объектов обязаны предоставить ему на безвозмездной основе необходимые документы, материалы, статистические и иные сведения. Наличие в документах сведений закрытого характера обуславливает обязанность прокурора соблюдать соответствующие правила работы с такими документам (включая наличие допуска определённой категории) и отнюдь не может рассматриваться как основание отклонения его требований.

Заключение

Практика последних лет показывает, что наравне с судом прокурорский надзор стал одним из основных гарантий прав и законных интересов. Прокуроры в рамках своих полномочий незамедлительно реагируют на нарушения закона в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, требуя привлечения к установленной законом ответственности должностных лиц, допустивших данные нарушения.

Представляется, что ряд законодательных норм и неоднозначность их применения на практике, различные мнения учёных и практических работников, а также органов государственной власти и местного самоуправления побуждает к всестороннему исследованию данных вопросов.

Несмотря на наличие у прокурора весомого круга полномочий при осуществлении надзорной деятельности, можно сделать вывод о том, что на современном этапе отсутствует должным образом работающий механизм по реализации этих полномочий, что отрицательно сказывается на эффективности и оперативности надзора за исполнением законов.

Видится потребность в поиске путей урегулирования основных теоретических основ полномочий прокурора, что в должной мере позволит выйти на более высокий и качественный уровень прокурорского надзора и сконцентрировать внимание на реализации главной задачи –

обеспечении законности и правопорядка.

Вместе с тем результаты анализа научных источников, действующего федерального законодательства, организационно - распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации позволяют констатировать, что некоторые аспекты рассматриваемой проблемы ввиду неполноты и противоречивости теории, не всегда согласованных и четких нормативной правовой базы породили правовые коллизии в современных условиях, что негативно отражается на результатах надзора и обуславливает необходимость теоретического исследования полномочий прокурора, на основании выводов которого появится возможность совершенствовать теоретико-правовую основу и практику прокурорского надзора.

Библиография

1. Бут Н.Д. Теоретические, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2011. С. 6-7.
2. Капинус О.С. Прокурорский надзор за исполнением законов: состояние и перспективы развития // Законность. 2013. № 7. С. 3-9.
3. Коробейников Б.В. Прокурорский надзор – важное средство защиты прав человека и гражданина // Вестник Костромского государственного университета имени Н.А. Некрасова. 2015. № 1. С. 197-201.
4. Коробейников Б.В. Укрепление социалистической законности в хозяйственной деятельности средствами прокурорского надзора // Советское государство и право. 1978. № 2. С. 106-114.
5. Коробейников Б.В., Селиванов Н.А., Скворцов К.Ф. Изучение факторов, влияющих на изменение уровня и структуры преступности // Советское государство и право. 1982. № 1. С. 71–78.
6. Никитин Е.Л. Правовые средства прокурорского надзора и акты прокурорского реагирования // Прокурорский надзор: Учебное пособие. Изд. 2-е / Под общей редакцией д.ю.н., проф. Коршуновой О.Н.—СПб.: Изд-во «Юридический центр», 2018. - С. 136-159.
7. Никитин Л.Н., Рохлин В.И., Никитин Е.Л. Прокурорский надзор в Российской Федерации : учеб. пособие. / Под общ. ред. В.И.Рохлина. – СПб.: Изд-во РГПУ им. А.И.Герцена. 2005. – 253 с.
8. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202 – 1 // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон.дан. [М., 2020].
9. Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики: монография / кол. авторов. – Москва: РУСАЙН, 2019. С.16-17.
10. Дицевич Я.Б., Исламова Э.Р. Особенности прокурорского надзора за исполнением законодательства о садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан в свете законодательных новелл // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 9А. С. 274-283. DOI: 10.34670/AR.2019.90.9.024
11. Исламова Э.Р., Ключева К.И. Деятельность прокурора по привлечению юридических лиц к административной ответственности за коррупционные правонарушения в экологической сфере // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 9А. С. 284-294. DOI: 10.34670/AR.2019.90.9.025

Matter of theoretical bases of the Prosecutor's powers to supervise the execution of laws

Vitalii O. Seidov

Department public prosecutors in criminal, civil and commercial proceedings,
Saint Petersburg Law Institute (branch),
University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation,
191104, 44 Liteiny ave., St. Petersburg, Russian Federation;
e-mail: svo-47lo@yandex.ru

Vitalii O. Seidov

Abstract

The problems of the development of theoretical foundations Prosecutor's powers on Prosecutor's activity for supervision of law enforcement are considered in the article. Based on the study of theoretical developments and legislative standards governing the powers of the prosecutor in the framework of this function of the prosecutor's office as well as prosecutorial practice the conclusion is made that there is a necessity of studying the aim, problems. The limits of realization of prosecutor's powers in the studying sphere the kinds of the powers and forms of their realization the content and volume of the prosecutor's powers.

The practice of recent years shows that, along with the court, prosecutorial supervision has become one of the main guarantees of rights and legitimate interests. Prosecutors, within the framework of their powers, immediately respond to violations of the law in the activities of state authorities and local self-government, demanding that officials who commit these violations be held accountable under the law.

It seems that a number of legislative norms and the ambiguity of their application in practice, the different opinions of scientists and practitioners, as well as public authorities and local self-government, prompts a comprehensive study of these issues.

Despite the fact that the prosecutor has a significant range of powers in the exercise of supervisory activities, it can be concluded that at the present stage there is no properly working mechanism for the exercise of these powers, which negatively affects the effectiveness and efficiency of supervision over the implementation of laws.

There is a need to find ways to resolve the basic theoretical foundations of the powers of the prosecutor, which will adequately allow reaching a higher and higher level of prosecutorial supervision and focusing on the implementation of the main task - ensuring law and order.

At the same time, the results of the analysis of scientific sources, existing federal legislation, organizational and administrative documents of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation allow us to state that some aspects of the problem under consideration, due to the incompleteness and inconsistency of the theory, not always agreed and clear regulatory legal framework, have created legal conflicts in modern conditions, which negatively affects the results of supervision and necessitates a theoretical study of the powers of an ocovor, based on the conclusions of which it will be possible to improve the theoretical and legal basis and practice of prosecutorial supervision.

For citation

Seidov V.O. (2020) K voprosu o teoreticheskikh osnovakh polnomochii prokurora po nadzoru za ispolneniem zakonov [Matter of theoretical bases of the Prosecutor's powers to supervise the execution of laws]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 10 (1A), pp. 388-394. DOI: 10.34670/AR.2020.92.1.047

Keywords

Prosecutor's office, Prosecutor's powers, Prosecutor's activity, supervision of law enforcement, prosecutorial supervision.

References

1. But N.D. (2011) Teoreticheskie, pravovye i organizatsionnye osnovy prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov o svobode ekonomicheskoi deiatel'nosti v Rossiiskoi Federatsii: dis. ... d-ra iurid. nauk. Moskva, p. 6-7.

2. Kapinus O.S. (2013) Prokurorskii nadzor za ispolnieniem zakonov: sostoianie i perspektivy razvitiia. Zakonnost'. № 7. p. 3-9.
3. Korobeinikov B.V. Prokurorskii nadzor – vazhnoe sredstvo zashchity prav cheloveka i grazhdanina. Vestnik Kostromskogo gosudarstvennogo universiteta imeni N.A. Nekrasova. 2015. № 1. p. 197-201.
4. Korobeinikov B.V. Ukreplenie sotsialisticheskoi zakonnosti v khoziaistvennoi deiatel'nosti sredstvami prokurorskogo nadzora // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1978. № 2. p. 106-114.
5. Korobeinikov B.V., Selivanov N.A., Skvortsov K.F. Izuchenie faktorov, vliiaushchikh na izmenenie urovnia i struktury prestupnosti // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1982. № 1. S. 71–78.
6. Nikitin E.L. Pravovye sredstva prokurorskogo nadzora i akty prokurorskogo reagirovaniia // Prokurorskii nadzor: Uchebnoe posobie. Izd. 2-e / Pod obshchei redaktsiei d.iu.n., prof. Korshunovoi O.N.—SPb.: Izd-vo «Juridicheskii tsentr», 2018. - S. 136-159.
7. Nikitin L.N., Rokhlin V.I., Nikitin E.L. Prokurorskii nadzor v Rossiiskoi Federatsii : ucheb. posobie. / Pod obshch. red. V.I.Rokhlina. – SPb.: Izd-vo RGPU im. A.I.Gertsena. 2005. – 253 s.
8. O prokureture Rossiiskoi Federatsii: Federal'nyi zakon ot 17.01.1992 g. № 2202 – 1 // Konsul'tantPlus. VersiiaProf [Elektronnyi resurs]. Elektron.dan. [M., 2020].
9. Sredstva prokurorskoi deiatel'nosti: problemy teorii i praktiki: monografiia / kol. avtorov. – Moskva: RUSAIN, 2019. S.16-17.
10. Ditsevich Ya.B., Islamova E.R. (2019) Osobennosti prokurorskogo nadzora za ispolnieniem zakonodatel'stva o sadovodcheskikh, ogorodnicheskikh i dachnykh nekommercheskikh ob"edineniyakh grazhdan v svete zakonodatel'nykh novell [The features of public prosecutors' supervision over the execution of the legislation on horticultural, gardening and dacha noncommercial associations of citizens in the light of legislative innovations]. Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava [Matters of Russian and International Law], 9 (9A), pp. 274-283. DOI: 10.34670/AR.2019.90.9.024
11. Islamova E.R., Klyueva K.I. (2019) Deyatel'nost' prokurora po privilecheniyu yuridicheskikh lits k administrativnoi otvetstvennosti za korruptsionnye pravonarusheniya v ekologicheskoi sfere [The activities of public prosecutors, aimed at holding legal entities administratively liable for corruptionrelated offences in the environmental sphere]. Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava [Matters of Russian and International Law], 9 (9A), pp. 284-294. DOI: 10.34670/AR.2019.90.9.025