

ПРОКУРОРСКО-НАДЗОРНЫЙ ПРОЦЕСС: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

© 2011 Е.А. Анаева

Самарский государственный экономический университет

E-mail: lvls@mail.ru

Рассматривается понятие прокурорско-надзорного процесса, его признаки, понятие прокурорской проверки как формы прокурорского надзорного процесса, ее стадии. Раскрываются особенности актов прокурорско-надзорного процесса.

Ключевые слова: прокурорско-надзорный процесс, прокурорская проверка, акты прокурорско-надзорного процесса.

На сегодняшний день прокуратура Российской Федерации является неотъемлемым участником юридического процесса. Процессуальный статус, роль и полномочия прокурора в отдельных видах юрисдикционного юридического процесса являлись и являются предметом многочисленных исследований. При этом процессуальный статус прокуратуры в позитивном юридическом процессе практически остается без внимания.

Напомним, позитивный (неюрисдикционный) процесс представляет собой нормальную правореализацию (лицензионный, регистрационный, избирательный процессы).

К позитивным процессам, в которых прокуратура принимает непосредственное участие, следует отнести прокурорско-надзорный процесс. При этом полагаем возможным говорить о прокурорско-надзорном процессе как виде позитивного юридического процесса.

Надзорная форма юридической деятельности выступает одним из средств выстраивания и осуществления правовой политики¹, а значит, и орудием для построения правового государства.

Не вдаваясь в дискуссию о соотношении понятий “надзор” и “контроль”, следует отметить, что цель надзора - точное и неуклонное исполнение закона, не сопровождаемое оценкой целесообразности принятых актов и совершенных действий².

В соответствии с обозначенной целью надзора и действующим российским законодательством надзор осуществляется лишь прокуратурой РФ (ст. 1 ФЗ “О прокуратуре Российской Федерации”)³.

Как отмечает В.Г. Даев, “все-таки нельзя не увидеть в целом поступательного движения прокурорского надзора в сторону признания его правоприменительной, процессуальной деятельности и выделе-

ния его в качестве одного из видов юридического процесса”⁴.

Прокурорско-надзорный процесс - это деятельность, связанная с устранением нарушений действующего законодательства путем принятия актов прокурорского реагирования, выявления правонарушений (прокурорские проверки), деятельность по изучению состояния законности, преступности и иных правонарушений, по их предупреждению и координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и иными правонарушениями. Прокурорско-надзорный процесс характеризуется как формальными, так и содержательными признаками.

К формальным признакам относятся: наличие процессуальной формы, наличие особого субъекта юридического процесса - прокурора, обладающего специальными полномочиями по защите публичного интереса; стадийность прокурорско-надзорного процесса, наличие самостоятельной нормативно-правовой базы, регулирующей прокурорско-надзорный процесс.

Содержательными признаками прокурорско-надзорного процесса являются такие общепроцессуальные категории, как производство, принципы, акты прокурорско-надзорного процесса.

В рамках прокурорско-надзорного процесса следует выделить следующие основные “производства”: проведение проверок исполнения действующего законодательства (далее - прокурорские проверки), координация деятельности по борьбе с преступностью.

Исходя из того, что прокурорские проверки являются составной частью прокурорско-надзорного процесса, деятельность по их проведению, во-первых, должна быть подчинена определенной правовой процедуре, во-вторых, должна иметь определен-

ные этапы проведения (соответственно, на каждом этапе должны ставиться свои цели и задачи), в-третьих, по окончании прокурорская проверка должна сопровождаться принятием соответствующего итогового документа.

Прокурорская проверка - это процессуальная форма прокурорско-надзорного процесса, направленная на выявление и устранение нарушений исполнения действующего законодательства, а также на его соблюдение посредством надзорных полномочий прокуратуры, характеризующаяся этапами проведения с определенными целями и задачами, вынесением итогового документа по результатам проверки.

В ст. 22 федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" указано, что проверять исполнение законов органы прокуратуры могут только в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона и материалами, обращениями, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций.

Вместе с тем никакими нормативно-правовыми актами не урегулированы вопросы о сроках проведения прокурорской проверки, правах лиц, участвующих в прокурорской проверке (за исключением сотрудников прокуратуры), итоговом документе по результатам проверки, за исключением актов прокурорского реагирования, возможности и порядке обжалования итогового документа прокурорской проверки.

Следует отметить, что пробелы в правовом регулировании проведения прокурорских проверок характерны не только для российского законодательства.

Аналогичная проблема наблюдается в законодательстве о прокуратуре Республики Казахстан.

В законе Республики Казахстан (РК) "О Прокуратуре" закреплены лишь наиболее общие положения, связанные с проведением прокурорских проверок. При этом порядок их осуществления, в отличие от ситуации в Российской Федерации, установлен главным образом на подзаконном уровне, а именно в нормативных актах прокуратуры (см., например, инструкцию "Об организации прокурорского надзора за применением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в социально-экономической сфере", утвержденную приказом Генерального прокурора РК от 21 ноября 2002 г. № 60; Инструкцию об организации прокурорского надзора за законностью следствия и дознания, утвержденную приказом Генерального прокурора РК от 19 мая

2004 г. № 28; инструкцию "О прокурорском надзоре за законностью судебных актов по административным делам", утвержденную приказом Генерального прокурора РК от 27 декабря 2002 г. № 78; инструкцию "О прокурорском надзоре за законностью исполнительного производства", утвержденную приказом Генерального прокурора РК от 27 декабря 2002 г. № 79, и др.).

Однако практикующими специалистами отмечается, что закрепление процедур, условий и иных вопросов, касающихся прокурорских проверок, на ведомственном уровне снижает уровень правовых гарантий для граждан и организаций, ведет к нарушению их прав, а также создает почву для злоупотреблений властью⁵.

В Российской Федерации отсутствуют подобные правовые акты и на ведомственном уровне.

Полагаем, в федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" необходимо включить отдельную главу, посвященную проведению прокурорских проверок.

Прежде всего, следует обратиться к этапам, срокам проведения прокурорских проверок. Рассматривая прокурорскую проверку как форму прокурорско-надзорного процесса, можно выделить следующие этапы ее проведения:

1) подготовительный. На данном этапе должны определяться цели, задачи проведения проверки, готовиться нормативно-правовая база, необходимая при проведении проверки, а также оформляться решение прокурора о проведении проверки;

2) непосредственное проведение проверки. На данном этапе в первую очередь разъясняются права и обязанности проверяемым лицам или иным законным представителям, запрашиваются и исследуются все необходимые документы, в целях достижения целей проверки;

3) составление итогового документа по результатам проверки и принятие мер прокурорского реагирования.

Проблемой правового регулирования проведения прокурорских проверок является неопределенность в сроках проведения прокурорской проверки и ее периодичности.

В гражданском, административном, налоговом процессах установлены определенные процессуальные сроки, которыми должны руководствоваться все участники того или иного процесса, в целях соблюдения прав и законных интересов.

Если обратиться к налоговому процессу, а именно к срокам проведения налоговых проверок, то,

например, в ч. 6 ст. 89 Налогового кодекса Российской Федерации указано, что выездная налоговая проверка не может продолжаться более двух месяцев. Указанный срок может быть продлен до четырех месяцев, а в исключительных случаях - до шести месяцев.

Полагаем, что, учитывая задачи, цели, принципы проведения прокурорских проверок, необходимо указать, что прокурорская проверка не может продолжаться более одного месяца, указанный срок может быть продлен до трех месяцев. Отсюда следует, что в законе или подзаконном акте необходимо обозначить предельный срок проведения прокурорской проверки, а также в решении о проведении прокурорской проверки должен быть заранее указан планируемый срок ее проведения.

Согласно ст. 22 федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”, прокурор вправе вызывать должностных лиц и граждан для дачи объяснений. Вместе с тем остаются нерешенными вопросы: о правовой природе данных объяснений; об обязанности лица, дающего объяснение, говорить правду; предупреждается ли лицо об уголовной ответственности за дачу заведомо ложных объяснений; вправе ли лицо отказаться от дачи объяснений по тем же основаниям, по которым лицо вправе не свидетельствовать против себя и своих близких родственников.

Так, в ст. 307 Уголовного кодекса РФ говорится об уголовной ответственности за заведомо ложные показания свидетеля в суде либо при производстве предварительного расследования.

В ст. 17.9 КоАП РФ речь идет о заведомо ложных показаниях свидетеля при производстве по делу об административном правонарушении или в исполнительном производстве.

В законе о прокуратуре необходимо указать, что лица, вызванные для дачи объяснений по делу, пользуются правами, гарантированными ст. 51 Конституции РФ, а именно: никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом.

При проведении прокурорских проверок лицам, в отношении которых производится проверка, должно быть предоставлено право отвода проверяющих. К основаниям отвода следует отнести: лицо, проводящее проверку, является родственником или собственником кого-либо из лиц, в отношении которых поводится проверка; лично, прямо или косвенно заинтересовано в исходе дела - либо имеются иные

обстоятельства, вызывающие сомнение в его объективности и беспристрастности.

Данная норма необходима для того, чтобы обеспечить независимость, беспристрастность прокуратуры, т.е. для соблюдения основных принципов деятельности прокуратуры.

В связи с тем что для каждого вида юридического процесса характерны определенные процессуальные документы, представляется необходимым рассмотреть процессуальные документы прокурорско-надзорного процесса. К ним, прежде всего, относятся акты прокурорского реагирования.

Под актами прокурорского реагирования следует понимать предусмотренные законодательством о прокуратуре формы реагирования полномочий прокурора с целью устранения нарушений закона, пресечения правонарушений, восстановления законности и ликвидации негативных последствий, вызванных отступлением от предписаний закона⁶.

Российскому законодательству известны такие акты прокурорского надзора, как протест, представление, постановление, предостережение.

Обращаясь к теме актов прокурорского реагирования, нельзя не отметить, что в ряде законов зарубежных стран о прокуратуре содержатся статьи, посвященные требованиям к актам прокурорского реагирования. Например, в ст. 25 закона Украины “О прокуратуре” закреплено, что в протесте, представлении, предписании или постановлении прокурора обязательно указывается, кем и какое положение закона нарушено, в чем состоит нарушение и что и в какой срок должностное лицо или орган должны предпринять к его устранению⁷.

Полагаем, данная норма должна содержаться и в федеральном законе “О прокуратуре Российской Федерации”. Во-первых, это необходимо, потому что в рамках юридического процесса каждый документ должен соответствовать определенной процессуальной форме, а во-вторых, несоблюдение требований к форме акта прокурорского реагирования может привести к отмене акта прокурорского реагирования.

Например, 13.09.04 прокурором Кировского района г. Екатеринбурга исполняющему обязанности директора МП “УСЗ” вынесено предостережение о недопустимости нарушений законодательства о защите прав потребителей - неприятие мер по взысканию дебиторской задолженности. В связи с неисполнением требований, изложенных в указанном предостережении, постановлением прокурора Кировского района г. Екатеринбурга от 21.10.04 в отношении В. возбуждено производство об админи-

стративном правонарушении, предусмотренном ст. 17.7 КоАП РФ.

Данное дело было предметом рассмотрения кассационной и надзорной инстанций. В привлечении к административной ответственности было отказано на том основании, что из смысла положений ч. 2 ст. 21, ст. 22 федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” и ст. 17.7 КоАП РФ следует, что предостережение прокурора должно содержать указание на конкретный федеральный закон, о недопустимости нарушения которого предупреждается должностное лицо. Однако ссылок на конкретный федеральный закон, о недопустимости нарушения которого предупреждался бы В., направленное ему предостережение прокурора не содержит⁸.

Далее следует обратиться к не менее важной сфере деятельности прокуратуры в рамках прокурорско-надзорного процесса, а именно к координирующей функции прокурора.

Исходя из ст. 8 федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”, прокурор на данный момент осуществляет координирующую деятельность лишь по борьбе с преступностью.

Представляется, что полномочия прокурора в рамках координационной деятельности должны быть шире и не сводиться лишь к уголовно-правовой сфере. Поэтому полагаем, что необходимо усилить координирующую роль прокуратуры РФ в отношении органов исполнительной власти, в первую очередь контролируемых.

Есть даже предложения относительно того, что все проверки, проводимые контролирующими органами, должны осуществляться с санкции прокурора. Насколько это целесообразно и оправданно, является предметом отдельной дискуссии.

Несомненно, координационные полномочия прокуратуры должны быть шире, чем это закреплено в действующем законодательстве.

В федеральном законе “О прокуратуре Российской Федерации” должно быть указано, что Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность органов исполнительной власти РФ, субъектов РФ в сфере защиты прав и законных интересов РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, человека и гражданина, а также деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов по контролю за оборотом нарко-

тических средств и психотропных веществ, органов таможенной службы и других правоохранительных органов.

В ч. 6 ст. 5 федерального закона “О противодействии коррупции” на прокуратуру возложены полномочия по координации деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов Российской Федерации и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и по реализации иных полномочий в области противодействия коррупции, установленных федеральными законами.

Однако, полагаем, прокуратура должна координировать деятельность по борьбе не только с преступностью, но и с правонарушениями.

Правонарушения в силу их распространенности, обыденности, привыкания к ним представляются даже более опасными противоправными явлениями. Именно их наличие во многих случаях порождает криминогенную обстановку, а в ней возникают и преступления различного свойства, и преступность.

В данной связи необходимо внести изменения в ст. 8 федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”, обозначив ее как координацию деятельности по борьбе с преступностью и правонарушениями.

На основании изложенного можно сделать вывод о существовании прокурорско-надзорного процесса как самостоятельного вида позитивного юридического процесса и прокуроре как ключевой фигуре данного процесса. В российском законодательстве необходимо закрепить общую концепцию проведения прокурорских проверок.

¹ Беляев В.П. Контроль и надзор как средства реализации правовой политики // Правовая политика России: теория и практика / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2003. С. 708.

² Там же. С. 701.

³ Российская газета. 1995. № 229.

⁴ Даев В.Г. Пятидесятилетие советской прокуратуры и задачи правовой науки // Правоведение. 1976. № 3. С. 60.

⁵ Проблемы состояния законодательства Республики Казахстан о прокуратуре в части противостояния коррупции // www.zakon.kz.

⁶ Щерба С.П. Прокуратура в странах СНГ: правовой статус, функции, полномочия. М., 2007. С. 143.

⁷ Закон Украины “О прокуратуре”.

⁸ Постановление Верховного Суда РФ от 27 сент. 2005 г. № 45-АД05-2.