

ПРОКУРОРСКО-НАДЗОРНЫЙ ПРОЦЕСС КАК ОСОБАЯ ПРОЦЕДУРА В ЮРИДИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ

© 2016 Анаева Екатерина Александровна

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и арбитражного процесса,
судья Арбитражного суда Самарской области

© 2016 Ланг Петр Петрович

помощник судьи Арбитражного суда Самарской области
Самарский государственный экономический университет

443090, г. Самара, ул. Советской Армии, д. 141

Арбитражный суд Самарской области

443045, г. Самара, ул. Авроры, д. 148

E-mail: lvls@mail.ru

Рассмотрен теоретический аспект содержания прокурорско-надзорного процесса как особой процедуры юридического процесса, представлено определение юридического процесса, особой процедуры (процессуального производства), даны рекомендации по совершенствованию нормативного регулирования прокурорских проверок.

Ключевые слова: юридический процесс, особая правовая процедура, прокурорский надзор, прокурорская проверка.

Реформа действующего законодательства в части, касающейся юридического процесса, ставит новые задачи по осмыслению существующего и должного правового регулирования той или иной сферы общественных отношений.

Без внимания не остается и прокурорский надзор. Не вызывает сомнений, что прокурорский надзор - это многогранное явление, имеющее как функциональные, так и содержательные признаки юридического процесса. В связи с тем что сам по себе прокурорский надзор содержит ряд признаков правоприменительного юридического процесса, полагаем необходимым рассмотреть его как особую процедуру в рамках юридического процесса.

Юридический процесс представляет собой целостное сложное образование, включающее множество элементов. Данный правовой институт на протяжении уже долгого периода времени порождает множество дискуссий, касающихся неоднозначной интерпретации его категорий. На современном этапе общепроцессуальную теорию еще весьма сложно считать общепризнанной и окончательно сформировавшейся.

По нашему мнению, юридический (правовой) процесс представляет собой регламентированную нормами права последовательную деятельность различных субъектов общественных правоотно-

шений, направленную на достижение конкретного юридически значимого результата, а также на стадийное развитие, движение правовых явлений, состояний, изменений.

Для более полного рассмотрения содержания юридического процесса необходимо определить его признаки, в том числе: нормативность (т.е. он носит правовой характер); динамичность (имеет деятельностную природу); процедурно-процессуальный характер, другими словами, юридический процесс осуществляется посредством различных процедур, правил, требований и т.д.; направленность на достижение юридически значимого результата, конкретной цели; стадийность, т.е. юридический процесс состоит из последовательно сменяющихся друг друга стадий.

На современном этапе прослеживается расширение понятия юридического процесса.

Ранее в научной литературе, в том числе в трудах В.А. Рязановского¹, Н.Н. Полянского², Н.Н. Розина³, юридический процесс отождествлялся с судебным правом.

Подобное ограниченное понимание юридического процесса не является оправданным. Несомненно, категория "юридический процесс" включает в себя не только совокупность правовых норм, регулирующих осуществление правосудия, но и правовые нормы, регулирующие пози-

тивные процедуры реализации права. Данной точки зрения придерживается А.А. Павлушина, которая совершенно оправданно указывает, что невозможно и философски неверно снижать планку процессуального права до уровня юрисдикционного процесса. Последний, по ее мнению, является парой, противоположной процессу неюрисдикционному⁴.

Д.Н. Бахрах, указывая на недопустимость узкого восприятия юридического процесса только как судебного или юрисдикционного, относит юридический процесс к властной деятельности уполномоченных субъектов права, осуществляемой в юридической процессуальной форме с целью принятия (изменения, отмены) или исполнения правовых актов⁵.

Однако отнесение юридического процесса лишь к деятельности государственных органов, по нашему мнению, также не является оправданным. Юридический процесс включает не только деятельность органов государственной власти, но и деятельность субъектов частного юридического процесса.

Примером проявления частного процесса может служить утверждение учредителями устава общества, внесение каких-либо изменений в данный устав, установление супругами определенных условий брачного договора, порядок его расторжения и многое другое.

На существование частной составляющей процессуального права указывал также В.Н. Протасов в одной из своих статей “О насущной потребности в новой учебной дисциплине”⁶.

Юридический процесс подразделяется на связанные между собой самостоятельные элементы: процедуры (производства), стадии, категории, иные институты, которые, в свою очередь, составляют его структуру. При этом также следует отметить, что среди ученых нет единого подхода к определению и соотношению указанных элементов.

В подтверждение сказанного можно привести следующие варианты соотношения процесса и процедуры: полное отождествление (В.М. Горшенев, В.О. Лучин, Ю.И. Мельников, П.Е. Недбайло), применение термина “процедура” только лишь к неюрисдикционной деятельности для обозначения порядка ее осуществления (И.М. Зайцев, Н.А. Рассахатская), включение юридического процесса в понятие процедуры (В.Н. Протасов) и, наконец, соотношение юридического про-

цесса и процедуры как содержания и формы (П.И. Кононов, А.Ю. Якимов)⁷.

Последнее соотношение, на наш взгляд, наиболее перспективно.

Итак, правовая процедура (процессуальное производство) - это определенные правовые правила, установленные каким-либо нормативно-правовым актом, внутри юридического процесса. Понятия “юридический процесс” и “правовая процедура” следует рассматривать как общее и частное, форму и содержание. Правовая процедура вне юридического процесса быть не может. Наиболее полное определение правовой процедуры дается Т.В. Сахновой. По ее мнению, процедура есть способ субстанционализации права, она сопутствует специализации объективного права и выступает способом реализации как объективного, так и субъективного права. Процедуре свойствен регламент, она всегда имеет законодательно определенные начала и окончание, свой предмет и объект⁸.

Подведем итог, правовая процедура (процессуальное производство) - это нормативно установленный порядок, определенные правовые правила следования юридических действий субъектов правоотношений, направленных на достижение конкретного юридически значимого результата.

Исходя из характера и предмета различных общественных правоотношений, в процессе которых возникают или могут возникнуть какие-либо споры и иные ситуации (необходимость достижения определенного юридически значимого результата), законодатель установил отдельные правовые процедуры (процессуальные производства) для урегулирования упомянутых споров либо достижения иного определенного юридического результата.

Подобные правовые процедуры следует разделять на общие и специальные (особые). Особая процедура ориентирована на отдельные категории дел (ситуаций), в силу специфики которых невозможно их рассмотрение по общим правилам.

Таким образом, под особой правовой процедурой (особым процессуальным производством) следует понимать нормативно установленный особый порядок следования юридических действий субъектов отдельных правоотношений, направленных на достижение конкретного юридически значимого результата.

Прокурорско-надзорный процесс обладает указанными свойствами, в обоснование чего следует определить понятие, содержание, а также полномочия прокурора в данном виде неюрисдикционного процесса с общетеоретических позиций.

Под прокурорско-надзорным процессом как особой процедурой юридического процесса следует понимать деятельность, связанную с выявлением (прокурорские проверки), устранением конкретного правонарушения (акты и меры прокурорского реагирования), деятельность прокурора по изучению состояния законности, преступности и иных правонарушений, по их предупреждению и координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и иными правонарушениями⁹.

Напомним, что процессом именуется всякая деятельность, подчиненная определенным правовым процедурам.

В рамках прокурорско-надзорного процесса как вида правоприменительного юридического процесса следует выделить следующие основные “производства”: проведение проверок исполнения действующего законодательства (далее - прокурорские проверки), координация деятельности по борьбе с преступностью, проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

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 определенные этапы проведения. На каждом этапе проведения должны ставиться свои цели и задачи, в-третьих, окончание прокурорской проверки должно сопровождаться принятием соответствующего итогового документа.

Прокурорская проверка - это форма прокурорско-надзорного процесса, направленная на выявление нарушений исполнения, соблюдение действующего законодательства.

Вместе с тем в ст. 22 Федерального закона от 17 января 1997 г. № 2202-1 “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. При этом иной информации о ходе,

порядке, правах лиц при проведении прокурорской проверки Федеральный закон от 17 января 1997 г. № 2202-1 “О прокуратуре Российской Федерации” не содержит.

В Приказе Генеральной прокуратуры “Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина” от 7 декабря 2007 г. № 195 в дополнение к ст. 22 Федерального закона от 17 января 1997 г. № 2202-1 “О прокуратуре Российской Федерации” указано, что проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации (обращения граждан, должностных лиц, сообщений средств массовой информации и т.п.), а также других материалов о допущенных правонарушениях, требующих использования прокурорских полномочий. В качестве повода для прокурорских проверок следует рассматривать материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, результаты анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики, а также другие материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях закона.

Таким образом, данный приказ расширительно толкует ст. 22 Федерального закона от 17 января 1997 г. № 2202-1 “О прокуратуре Российской Федерации”. В нем содержатся отдельные принципы проведения прокурорских проверок и их виды. Так, в п. 15 приказа прописано: при проведении плановых, внеплановых проверок исключить случаи истребования излишних материалов, документов и сведений, которые могут быть получены прокурорами непосредственно в ходе проверки с выходом на место. Не допускать фактов возложения на контролирующие и иные органы (статистики и др.), а также организации и их должностных лиц обязанности по представлению в органы прокуратуры сведений, не относящихся к предмету проверки либо выходящих за ее пределы, а также не предусмотренных законодательством статистических данных. Вместе с тем никаким нормативно-правовым актом не урегулированы вопросы о сроках проведения прокурорской проверки, правах лиц, участвующих в прокурорской проверке (за исключением сотрудников прокуратуры), об итоговом документе по результатам проверки, за исключением актов прокурорского реагирования, о 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 “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 Республики Казахстан от 21 ноября 2002 г. № 60; *инструкцию* “О прокурорском надзоре за законностью судебных актов по административным делам”, утвержденную приказом Генерального прокурора Республики Казахстан от 27 декабря 2002 г. № 78; *инструкцию* “О прокурорском надзоре за законностью исполнительного производства”, утвержденную приказом Генерального прокурора Республики Казахстан от 27 декабря 2002 г. № 79 и др.).

Вместе с тем 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 властью.

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

С 1 мая 2009 г. начал действовать Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”. В данном законе подробно разъяснены процедура проведения как плановых, так и внеплановых проверок юридических лиц, в том числе порядок оформления результатов проверки, права юридических лиц при проведении проверки, последствия проведения проверки с грубым нарушением требований федерального законодательства.

Однако, как следует из ч. 3 ст. 1 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ “О защите прав юридических лиц и индивидуальных

предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”, положения данного закона, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются к действиям при осуществлении прокурорского надзора.

При таких обстоятельствах проведение прокурорских проверок осталось вне поля зрения действующего законодательства, в связи с чем необходимо проработать вопрос о правовом регулировании проведения прокурорских проверок на законодательном уровне с целью совершенствования действующего законодательства о прокуратуре России.

Полагаем, в Федеральный закон от 17 января 1997 г. № 2202-1 “О прокуратуре Российской Федерации” необходимо включить отдельную главу, посвященную проведению прокурорских проверок.

При проведении прокурорской проверки необходимо выделять следующие этапы: подготовительный, на данном этапе должны определяться цели, задачи проведения проверки, устанавливаться нормативно-правовая база, необходимая для проведения проверки, а также должно оформляться решение прокурора о проведении проверки; 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, для достижения целей проверки); подведение результатов проверки, их закрепление в итоговом документе и принятие мер прокурорского реагирования.

Неразрешенным остается вопрос о сроках проведения прокурорских проверок.

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 РФ 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, учитывая задачи, цели, принципы проведения прокурорских проверок, нужно ука-

зять, что прокурорская проверка не может продолжаться более одного месяца, данный срок может быть продлен до трех месяцев. При этом следует отметить, 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.

Важным, но неурегулированным остается вопрос о документе, с которого начинается прокурорская проверка. Полагаем, этот документ должен оформляться в виде решения о проведении прокурорской проверки.

В данном решении должны быть отражены следующие ключевые позиции: полное и сокращенное наименования организации - юридического лица либо фамилия, имя, отчество физического лица, в отношении которого проводится проверка; предмет проверки; периоды, за которые проводится проверка; основание проведения проверки; должности, фамилии и инициалы сотрудников органа прокуратуры, которым поручается проведение проверки.

Поскольку проверка исполнения законодательства - это своего рода позитивный юридический процесс, необходимо, чтобы он соответствовал некой процессуальной форме.

Согласно ст. 22 Федерального закона от 17 января 1997 г. № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" прокурор вправе вызывать должностных лиц и граждан для дачи объяснений. Вместе с тем остаются неясными вопросы: о правовой природе данных объяснений; об обязанности лица, дающего объяснения, 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 УК 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.

Далее при проведении прокурорских проверок лицам, в отношении которых производится проверка, должно быть предоставлено право отвода проверяющих по следующим основаниям: лицо, проводящее проверку, является родственником или свойственником кого-либо из лиц, в отношении которых проводится проверка; лично, прямо или косвенно заинтересовано в исходе дела либо имеются иные обстоятельства, вызывающие сомнение в его объективности и беспристрастности.

При наличии данных оснований лицо, проводящее проверку, может заявить самоотвод. Самоотвод или отвод должен быть мотивирован и заявлен до начала проведения проверки.

В ходе проведения проверки заявление о самоотводе или об отводе допускается только в случае, если основание самоотвода или отвода стало известно лицу, заявляющему самоотвод или отвод, после начала проведения проверки.

Повторное заявление об отводе по тем же основаниям не может быть подано тем же лицом. Вопрос об отводе или самоотводе решается соответствующим прокурором, по чьему заданию проводится проверка. По итогам рассмотрения вопроса об отводе или самоотводе выносятся мотивированное решение.

Неурегулированным остается вопрос об итоговом документе по окончании проведения проверки. Полагаем, по окончании проведения проверки должен составляться акт по итогам проведения проверки и уже на основании данного акта должны приниматься соответствующие меры прокурорского реагирования.

В данном акте должны указываться: дата составления итогового акта прокурорской проверки; полное и сокращенное наименования организации - юридического лица либо фамилия, имя, отчество проверяемого физического лица; фамилии, имена, отчества лиц, проводивших проверку, их должности; дата и номер решения о проведении прокурорской проверки; перечень документов, представленных проверяемым лицом и исследованных прокурорскими работниками в ходе проведения проверки; период, за который проведена проверка; даты начала и окончания проку-

рорской проверки; обоснование наличия либо отсутствия фактов нарушений законодательства, выявленных в ходе проверки, со ссылкой на нормативно-правовые акты и материалы проверки; акты и меры прокурорского реагирования, необходимые для устранения и предупреждения нарушений законодательства; срок и порядок обжалования данного акта.

Акт по итогам прокурорской проверки должен быть составлен не позднее трех рабочих дней с момента окончания проведения проверки.

Также необходимо в действующем российском законодательстве отразить, что при проведении прокурорской проверки лица, в отношении которых проводится проверка, обладают следующими правами: представлять доказательства, давать пояснения; заявлять отводы; не свидетельствовать против себя и своих близких родственников; обжаловать действия сотрудников прокуратуры при проведении проверки как вышестоящему прокурору, так и в суд; знакомиться с материалами проверки.

Реализация на законодательном уровне изложенных выше предложений по совершенствованию нормативно-правовой основы деятельности прокуратуры, на наш взгляд, позитивно отразилась бы на соблюдении прав как лиц, обращающихся в прокуратуру за защитой, так и лиц, подвергшихся прокурорской проверке. Также данные предложения могли бы быть полезными для повышения качественной составляющей прокурорских проверок, что, в свою очередь, положитель-

но повлияло бы на авторитет такого жизненно важного органа, как Прокуратура России.

Подводя итог, следует отметить, что, несомненно, прокурорский надзор обладает характерными признаками особой правовой процедуры в рамках юридического процесса. При этом, учитывая огромное значение рассматриваемого правового института в правозащитной деятельности государства, явствует необходимость в существенной корректировке правового регулирования прокурорского надзора.

¹ *Рязановский В.А.* Единство процесса. Москва, 2005.

² Проблемы судебного права / под ред. Н. Н. Полянского. Москва, 1983.

³ *Розин Н.Н.* Процесс как юридическая наука // Журнал Министерства юстиции. Октябрь. 1910.

⁴ *Павлушина А.А.* Методология исследования юридического процесса // Современные методы исследования в правоведении / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Саратов, 2007. С. 524.

⁵ *Бахрах Д.Н.* Юридический процесс: понятие, особенности и виды // Государство и право. 2009. № 7.

⁶ *Протасов В.Н.* О насущной потребности в новой учебной дисциплине // Государство и право. 2003. № 12.

⁷ *Уваров П.В.* Исполнительное производство как разновидность юридического процесса : дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009. С. 23.

⁸ *Сахнова Т.В.* Процедурность цивилистического процесса: методология будущего // Вестн. гражданского процесса. 2012. № 1.

⁹ *Ломовский В.Д.* Прокурорско-надзорный процесс. Тверь, 1997. С. 9-10.

Поступила в редакцию 08.01.2016 г.