

M.A. Makarenko

LEGAL REGULATION OF THE PROSECUTOR'S INSPECTIONS: CURRENT STATE AND TRENDS

Maxim Makarenko – Senior Lecturer, the Department of Civil Legal Disciplines, State Institute of Economics, Finance, Law and Technology, PhD in Law, Gatchina; **e-mail: lawonda@yandex.ru.**

The article focuses on the legal regulation of the prosecutor's inspections in the light of recent amendments to the Federal Law "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation". Quite positive trends are noted however the author at the same time points out some drawbacks requiring special attention. First and foremost it relates to the lack of the conception of prosecutor's inspections, occasions and grounds for having the ones initiated and conducted. It is suggested to introduce some branch differentiation in the performing of inspection activities. The author considers it necessary to shape into procedural form the second phase of the prosecutor supervision activities which provides for prosecutor's addressing illegality being revealed.

Keywords: prosecutor supervision; prosecutor's inspection; inspection actions; procedural order; abuse of law; supervisory review proceedings; administrative and legal jurisdictional relations; regulation of prosecutor's inspections.

М.А. Макаренко

ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ПРОКУРОРСКИХ ПРОВЕРОК: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

Максим Анатольевич Макаренко – доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин, Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, кандидат юридических наук, г. Гатчина; **e-mail: lawonda@yandex.ru.**

В статье рассматриваются вопросы правовой регламентации прокурорских проверок с учетом недавних изменений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Отмечаются позитивные тенденции, но при этом автор указывает на ряд недостатков, требующих особого внимания. Прежде всего, это касается отсутствия понятия, поводов и оснований прокурорских проверок. Предлагается введение отраслевых разграничений в производстве проверочных действий. Видится необходимым придание процессуальной формы второму этапу прокурорско-надзорной деятельности, на котором реализуются меры прокурорского реагирования на выявленные нарушения законности.

Ключевые слова: прокурорский надзор; прокурорская проверка; проверочные действия; процессуальный порядок; нарушение закона; контрольно-надзорное производство; административно-юрисдикционные правовые отношения; регламентация прокурорских проверок.

В деятельности любого органа контроля (надзора) проверка является основным правовым средством, позволяющим выявлять отступления от должного поведения, выяснять обстоятельства допущенных нарушений, давать им правовую оценку. Ее проведение осуществляется на первом этапе контрольно-надзорного про-

изводства, по итогам которого принимается решение об устранении вскрытых нарушений, их причин и условий, восстановлении нарушенных прав и законных интересов, привлечении тех или иных лиц к юридической ответственности. Вторым этапом направлен на исполнение данных решений. Однако если законом преду-

смотрен специальный порядок реализации содержащихся в них мер реагирования, то возникают соответствующие виды правовых отношений – уголовно-процессуальные, административно-юрисдикционные, гражданско-процессуальные и т.д. При этом контрольно-надзорные правоотношения, сложившиеся при проведении проверочных мероприятий, могут сохраняться в тех случаях, когда уполномоченному органу необходимо задействовать собственные ресурсы для полноценного выполнения возложенных на него функциональных обязанностей по контролю (надзору).

С точки зрения обеспечения законности и соблюдения прав поднадзорных (подконтрольных) объектов важно, чтобы порядок контрольно-надзорной деятельности был детально регламентирован, облечен в процессуальную форму. Данный вопрос стал весьма актуален еще в начале 90-х годов прошлого столетия, когда переход к новым условиям государственной и общественной жизни закономерно потребовал проведения масштабных реформ. Однако лишь в декабре 2008 г. был принят Федеральный закон, устанавливающий процедуру проведения проверок органами государственного и муниципального контроля и надзора [3]. Вместе с тем, он изначально не был рассчитан на регулирование ряда особых видов контрольно-надзорной деятельности, в том числе и прокурорско-надзорной.

Следует заметить, что еще в Концепции судебной реформы в РСФСР 1991 г. [4] поднимался ряд проблем, касающихся производства прокурорских проверок. Они остаются актуальными и в настоящее время. В частности, высказывались предложения об исключении планового характера общенадзорных проверок и проведении их только по сигналам о нарушениях законности. Они нашли свое отражение в ст. 21 Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации», принятого 17 января 1992 г. [1] (далее – Закон о прокуратуре). Его научному анализу, именно в отношении прокурорских проверок, была посвящена работа В.Д. Ломовского, выполненная в 1993 г. [10] Этот автор пришел к вы-

воду, что их исследование имеет большое научное и практическое значение. Однако при этом было обращено внимание на то, что проблема остается одной из наименее изученных. Прокурорская проверка ранее даже не выделялась среди правовых средств прокурорского надзора, не были определены как ее понятие, место в системе прокурорско-надзорной деятельности, так и содержание, порядок, тактика и методика проведения.

Обращаясь к законодательным актам, регламентирующим деятельность органов прокуратуры в различные исторические периоды, приходится прийти к выводу о том, что ранее задача подробной регламентации прокурорских проверок не ставилась. В основном все сводилось к наделению прокурора теми или иными проверочными полномочиями и при наличии на то необходимости предусматривались пределы и отраслевые особенности их реализации.

Вместе с тем, 7 марта 2017 г. Президентом России был подписан Федеральный закон, которым внесен ряд изменений и дополнений в статьи 6 и 21 Закона о прокуратуре [2]. Уже через десять дней появился изданный в его дополнение организационно-распорядительный акт Генеральной прокуратуры РФ – приказ № 172 [5]. Тем самым впервые в истории России был сделан шаг в направлении детальной правовой регламентации прокурорско-проверочной деятельности. В свою очередь, это потребовало обновления научных знаний, переосмысления и проработки новых подходов, нашедших отражение в отечественном правовом пространстве.

Во-первых, обращает на себя внимание отсутствие законодательного определения прокурорской проверки. Заметим, что выше упомянутым Федеральным законом № 294 проверка представлена в качестве совокупности проводимых органом контроля (надзора) мероприятий по контролю (ст. 2). Достаточно обстоятельно сформулировано, какие конкретно действия могут осуществляться в ее рамках. Глава 2 данного закона подробнейшим образом регламентирует процедуру про-

изводства проверок, а глава 3 – права проверяемых объектов, то есть юридических лиц и предпринимателей. Вместе с тем, сравнительный анализ его положений и законодательства о прокуратуре позволяет констатировать существенные расхождения в производстве однотипных действий, осуществляемых должностными лицами контрольно-надзорных органов и прокурорскими работниками. Как представляется, это допустимо с учетом специфики деятельности уполномоченных субъектов, но в разумных пределах.

Представленная выше (в самом начале настоящей статьи) схема функционирования механизма контроля (надзора) может рассматриваться как общая. Она вполне характеризует содержание прокурорско-надзорной деятельности, предусматривая два этапа ее осуществления – проверочный и правоприменительный. Данные этапы отличаются друг от друга, прежде всего, выполняемыми прокурором задачами и, соответственно, характером складывающихся на каждом из них надзорных правоотношений. Их выделение имеет принципиальное теоретико-правовое значение и позволяет отграничить действия и решения прокурора, которые носят проверочный характер, от действий и решений, направленных на устранение выявленных нарушений законности, способствующих им причин и условий, привлечение совершивших правонарушения лиц к юридической ответственности, а также на восстановление нарушенных прав и законных интересов.

В соответствии с новой редакцией ч. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре проверка проводится на основании поступившей в прокуратуру информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, в случаях, когда эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения проверки. Однако в условиях отсутствия законодательного понятия последней возникает закономерный вопрос – любые ли проверочные действия прокурора должны осуществляться в рамках процедуры ее производства?

Исходя из сложившейся прокурорской практики, некоторыми авторами

обосновывается распространение понятия «проверка» как на надзорные, так и на ненадзорные направления деятельности прокуратуры. Так, через такую категорию, как «проверочные действия» рассматривается проверочная деятельность прокурора, связанная с его участием в рассмотрении дел судами [12. С. 9–10]. Они могут выражаться в вызове должностных лиц в прокуратуру, запросе интересующих сведений и т.д.

Несколько раньше, в рамках исследования прокурорско-надзорных правоотношений, прокурорская проверка определялась нами в качестве совокупности проверочных действий, осуществляемых с выездом на место, объединенных единой целью и состоящих в применении прокурором правовых средств, направленных на выявление нарушений законности, причин и условий им способствующих, выяснение и исследование их обстоятельств. В остальных случаях предлагалось использовать понятие «проверочные действия» [11. С. 96–97].

Вместе с тем, положения Федерального закона от 7 марта 2017 г. № 27 содержат новые подходы, требующие научного переосмысления. Теперь общенадзорная проверка облечена в процессуальную форму и представляет собой, по нашему мнению, совокупность проверочных действий, осуществляемых прокурором по законодательно установленной процедуре и на основании решения о ее проведении. В последнем должны быть указаны цель, фактические основания и предмет прокурорской проверки.

В случае выявления иных нарушений закона, то есть выходящих за рамки предмета проверки, требуется принятие одного из двух решений – о расширении предмета проверки или о проведении новой проверки. Однако такой порядок не распространяется на правовые отношения, складывающиеся при осуществлении специально-отраслевых направлений прокурорского надзора (за законностью уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельности, исполнения уголовных наказаний).

Процессуальный характер общенад-

зорной проверки опосредуется детальной регламентацией сроков ее проведения, хотя не вполне очевидно, каким образом следует определять ее начало. По всей видимости, оно должно быть указано в решении прокурора о проведении проверки конкретной датой. Общий срок проверки составляет 30 календарных дней с возможностью его продления, а также неоднократного приостановления и возобновления в пределах, предусмотренных законом.

Отсутствие законодательного определения прокурорской проверки создает еще одну проблему – определения ее содержания. Как представляется, его составляют проверочные действия, предусмотренные статьями 6 и 22 Закона о прокуратуре. Они могут осуществляться в целях, указанных в решении прокурора о проведении проверки и в рамках определенного в нем предмета, то есть того законодательства, сведения о фактах нарушения которого поднадзорным объектом указаны в поступившей в прокуратуру информации. При этом возникает очередной вопрос – возможно ли отдельное применение полномочий, предусмотренных названными статьями закона, без принятия решения о проверке, то есть в качестве самостоятельных проверочных действий?

В этом отношении обращает на себя внимание тот факт, что новая редакция ст. 6 Закона о прокуратуре предусматривает обязанность поднадзорного объекта представлять все необходимые для осуществления возложенных на органы прокуратуры функций материалы по требованию прокурора в течение 5 рабочих дней с момента его поступления адресату. Если же проводится проверка, то срок их представления сокращается до 2 рабочих дней. Таким образом, реализация установленных рассматриваемой статьей закона полномочий возможна не только в рамках выполнения прокурором функции надзора и не только при проведении проверки.

Во-вторых, сохраняется проблема поводов и оснований производства проверок. В прокурорской практике используется расширенное понимание повода, обоснованное положениями п. 6 основно-

го общенадзорного приказа Генеральной прокуратуры РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 [6]. Под ним понимается не только извне поступающие в органы прокуратуры сведения в виде обращений и жалоб граждан, должностных лиц, средств массовой информации и т.п., но и материалы уголовных, гражданских и административных дел, результаты анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики, а также другие материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях закона. При этом, согласно письму Генеральной прокуратуры РФ от 21 апреля 2017 г. № 76/2-288-2017 [8] возможно проведение проверок на основе планов работы прокуратур различных звеньев, разработанных по материалам изучения состояния законности и прокурорской деятельности.

Вместе с тем, в ч. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре содержатся два взаимосвязанных правовых установления, одно из которых устанавливает запрет при осуществлении надзора подменять иные государственные органы, а другое позволяет проводить проверки лишь при поступлении сигналов о фактах нарушений законов и не любых, а только тех, которые требуют принятия мер прокурором. В своей совокупности они предполагают смещение прокурорской деятельности в сторону надзора за законностью выполнения контрольно-надзорными органами возложенных на них функциональных обязанностей в установленных сферах деятельности. Такому подходу вполне способствуют положения абзаца 3 ч. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре и положения Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294 в части реализации требований прокурора о проведении проверок и ревизий органами контроля и надзора. Однако это не рассматривается на практике как обязательное правило поведения, хотя тенденции этому имеют место быть.

В настоящее время прокурорские проверки проводятся как по планам работы, так и по заданиям вышестоящих прокуратур в самых различных сферах деятельности, в том числе в тех, оценка состояния законности в которых требует обязатель-

ного использования специальных познаний, такие как безопасность функционирования объектов транспорта и промышленности, экология, санитарно-эпидемиологическое благополучие и т.д. В таких условиях весьма сложно обеспечить эффективность общенадзорной работы и рациональное использование преимуществ «плавающего» предмета надзора. Так или иначе, налицо нерешенность проблемы подмены прокуратурой других органов контроля и надзора [9. С. 41].

Если же следовать «букве закона», то можно выделить фактические и юридические основания проведения общенадзорных проверок. В качестве первого из них выступает поступившая в прокуратуру информация о фактах нарушения законов. Проверка по фактам, которым уже была дана правовая оценка (повторная), проводится в исключительных случаях, по одному из следующих оснований: 1) выявление новых или вновь открывшихся обстоятельств; 2) истечение указанного в представлении прокурора срока для устранения нарушений, выявленных в ходе первичной проверки. В качестве же юридического основания во всех рассматриваемых случаях выступает соответствующее решение прокурора.

В-третьих, как уже отмечалось, новый процессуальный порядок производства прокурорских проверок рассчитан преимущественно на общенадзорную деятельность прокуратуры. Что же касается положений ст. 6 Закона о прокуратуре, которые изначально носят общий характер, то, по всей видимости, некоторые из них, за исключением устанавливающих специальные сроки, могут найти свое применение и по другим отраслевым направлениям надзора. Например, для проведения сверок при проверке требований закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, необходимы сведения медицинских и иных организаций и учреждений. Соответствующая информация может потребоваться и при проверках законности постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, его прекращении, других решений, а также действий следователей и

дознателей [7]. Порядок же реализации полномочий, предусмотренных ч. 4 ст. 21 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, не регламентирован. Поэтому необходимо провести разграничение проверочных полномочий прокурора по направлениям деятельности, учитывая объективные потребности в получении интересующей информации.

Подводя итог сказанному, следует отметить, что законодатель выбрал в целом правильный путь совершенствования порядка прокурорско-надзорной деятельности через ее процессуализацию. Вместе с тем, новые положения Закона о прокуратуре не вполне продуманы и в существующем варианте уже требуют ряда корректировок. Как было показано выше, особое внимание следует уделить восполнению пробелов в понятийном аппарате и нормативно сформулировать как понятие проверки, так и понятие проверочных действий. Следующим шагом должно быть разграничение сфер их применения как в масштабах всей прокурорской деятельности, так и в части прокурорского надзора и отраслевых его направлений. Требуется раскрыть содержание прокурорской проверки, оптимизировать и детализировать процедуру ее проведения. После этого можно перейти к установлению процессуального порядка второго этапа прокурорско-надзорной деятельности, в рамках которого, как уже отмечалось, реализуются меры прокурорского реагирования.

Кроме того, новые законоположения о прокурорских проверках в очередной раз ставят вопрос о необходимости принятия Федерально-конституционного закона «О прокуратуре». Столь значительные изменения и дополнения, внесенные законодателем в апреле 2017 г., наряду с позитивными тенденциями процессуализации прокурорско-надзорных правоотношений, все же не устраняют атмосферу неопределенности порядка их функционирования. Это создает, наряду со многими другими факторами, предпосылки для основательного пересмотра концепции прокурорской деятельности, обновления нормативной базы с учетом условий современной дей-

ствительности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 29 июля 2017 г.) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

2. Федеральный закон от 7 марта 2017 г. № 27 «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 11. Ст. 1536.

3. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

4. Постановление Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

5. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17 марта 2017 г. № 172 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора в связи с принятием Федерального закона от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // Законность. 2017. № 7.

6. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (в ред. от 21 июня 2016 г.) // Законность. 2008. № 3.

7. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 28 декабря 2016 г. № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // Законность. 2017. № 3.

8. Письмо Генеральной прокуратуры РФ от 21 апреля 2017 г. № 76/2-288-2017 // Информационно-правовая система «Гарант».

9. *Амирбеков К.И.* К вопросу о подмене органами прокуратуры иных государственных органов // Законность. 2015. № 9. С. 40-42.

10. *Ломовский В.Д.* Прокурорская проверка исполнения законов. Тверь: Изд-во Твер. ун-та, 1993. 75 с.

11. *Макаренко М.А.* Юридическая сущность и содержание прокурорско-надзорных правоотношений: монография. Хабаровск: ДВЮИ МВД России, 2012. 256 с.

12. Методика и тактика проведения прокурорской проверки / под ред. О.Н. Коршуновой. СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры РФ, 2014. 240 с.