

ПРОКУРОРСКАЯ И ПРАВОЗАЩИТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

УДК 343.163

№ 3 (14) / 2017, с. 63—68

СРЕДСТВА ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ КАК РАЗНОВИДНОСТЬ ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ ПРОКУРОРА

Алена Игоревна Карпова

магистрант, 1 курса; Институт прокуратуры
ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет»
E-mail: karпова.1994@yandex.ru

Рецензент: **А. А. Ковалев**

кандидат юридических наук
доцент кафедры прокурорской деятельности
УрГЮУ, г. Екатеринбург

В данной статье рассматриваются вопросы, касающиеся содержательной характеристики средств прокурорского реагирования применительно к возможности ограничения их средствами прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона. Предпринимается попытка разграничить средства и акты прокурорского реагирования.

Ключевые слова: прокурор, правовые средства, средства прокурорского реагирования, полномочия прокурора, правозащитная функция.

MEANS OF PROSECUTIONARY RESPONSE AS A VARIETY OF LEGAL PROTECTION AGENCIES

Karpova A. I.

This article discusses issues related to the content characterization of the means of prosecutorial response in relation to the possibility of limiting them by the means of prosecutorial response to the revealed violations of the law. An attempt is being made to distinguish between the means and acts of the prosecutor's response.

Keywords: public prosecutor, legal means, means of prosecutor's reaction, powers of prosecutor, human rights function.

Современная концепция развития Российской Федерации в период после распада Союза Советских Социалистических Республик характеризуется проведением повсеместных реформ, направленных на обеспечение баланса частного и публичного интереса. Как следует из статей 1, 2, 7, 18 Конституции Российской Федерации, Россия не только признает существование прав, свобод человека и гражданина, но и принимает на себя обязанность по обеспечению условий

для их реализации, предоставления возможностей для их защиты в случае нарушения.

Однако современные реалии не позволяют говорить о соблюдении в жизни государства, общества гарантированных прав и свобод человека и гражданина. В докладе на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Генеральный прокурор Российской Федерации Ю. Я. Чайка указал, что «в 2016 году выявлено более 3 млн нарушений прав и свобод граждан.

Количество поступивших письменных обращений снова увеличилось на 7 %, составив 4,7 млн, а на личный прием к прокурорам обратилось более 1 млн человек» [7].

При таких обстоятельствах особое внимание необходимо уделять потенциалу органов прокуратуры, которые помимо прочих выполняют и правозащитную функцию, имея в числе целей своей деятельности обеспечение верховенства закона, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства.

Анализ законодательства Российской Федерации [26], научных работ в области прокурорского надзора [10, с. 7—8; 2, с. 40; 5, с. 57; 1, с. 31—32] свидетельствует о том, что не только условно, но и практически работу органов прокуратуры не столько можно, сколько необходимо разделить на две составные части, неразрывно связанные между собой. Как отмечает Н. Р. Корешникова, «социальная ценность и значимость деятельности прокурора заключается в обеспечении законности, которая реализуется в основном благодаря двум взаимосвязанным элементам: выявлению нарушений закона и реагированию на эти нарушения предусмотренными законом способами» [12, с. 25].

Вся деятельность органов прокуратуры на этапе выявления нарушений закона направлена на познание окружающей действительности, которое предопределяет возможность обнаружения чего-либо. Следовательно, определенная кульминация деятельности органов прокуратуры Российской Федерации приходится именно на этап реагирования, который возможен только по результатам предшествующей познавательной деятельности.

Изучение понятий правовых средств реагирования прокурора, представленных в литературе, является основанием для утверждения, что в настоящее время не существует какой-либо определенной позиции не только относительно понятия правовых средств реагирования прокурора, но и понимания в целом правовых средств прокурора.

Для наиболее полного и многостороннего раскрытия природы и сущности средств прокурорского реагирования необходимо обратиться, в первую очередь, к пониманию правовых средств прокурора как наиболее общей правовой категории.

В общем виде позиции ученых, касающиеся характеристик правовых средств прокурора, сводятся к следующему: формы реализации полномочий прокурора, полномочия

прокурора, правовые действия прокурора, меры борьбы с правонарушениями.

Так, С. И. Герасимов определяет правовые средства как предусмотренные законодательством формы реализации полномочий прокурора, направленные на выявление, устранение и предупреждение нарушений закона [14, с. 140].

Правовые средства по мнению К. И. Амирбекова, М. А. Магомедова представляют собой юридические акты, каковыми могут быть акты-решения и внешне проявляемые вербальные акты-действия прокурора, с использованием которых прокурор реализует свои полномочия (представление, протест, беспрепятственное посещение поднадзорной организации, выступление в суде и т. п.) [2, с. 39—44].

Необходимо отметить, что в советское время некоторыми авторами разграничение полномочий прокурора и правовых средств прокурора не проводилось. Между ними фактически ставили «знак равенства». В частности, позиции фактического равенства полномочий прокурора и правовых средств придерживались Б. А. Галкин [20, с. 48], М. А. Маляров [19, с. 34—35]. И в наше время можно встретить схожую позицию: так, В. Г. Камышов определяет полномочия прокурора по выявлению нарушений личных прав и свобод человека и гражданина как установленные законодательством правовые средства организационно-функциональной и организационно-процессуальной деятельности, реализуемые в определенных формах и позволяющие достичь обозначенной цели [21, с. 94].

Указанное соотношение представляется неверным, методологически неточным, поскольку правовые средства прокурора представляют собой родовое понятие по отношению к полномочиям. Следовательно, полномочия уже вбирают в себя правовые средства, но не ограничиваются ими.

Правовые средства прокурора по мнению Н. Р. Корешниковой охватывают регламентированные законом действия прокурора, опосредованные его полномочиями, предоставленными ему законом, и направленные на выполнение возложенных на него функций [12, с. 14].

М. В. Бызова напротив отрицает возможность определения правовых средств прокурора посредством оперирования и избрания в качестве первоначальной единицы действия прокурора. Так, она отмечает, что правовые средства прокурора есть формы реализации законодательно закрепленных

полномочий прокурора, а не законодательно закрепленные действия прокурора или законодательно закрепленные формы реализации полномочий прокурора [4, с. 26—27].

Указанная неопределенность в понимании правовых средств прокурора полностью находит свое отражение и при определении содержательной характеристики средств прокурорского реагирования

Обращает на себя особое внимание позиция А. Д. Зверева, который определяет средства прокурорского реагирования, их соотношение со средствами выявления нарушений закона через оперирование понятиями «метод» и «форма», исходя из того, что «термин «метод» чаще применяется к действиям, направленным на выявление нарушений законов, а термин «форма» — к действиям, направленным на устранение выявленных нарушений закона, содержание которых составляют закрепленные в нормах права или выработанные практикой способы и приемы» [10, с. 8—9].

Кроме того, правовые средства реагирования понимаются в юридической литературе как «предусмотренные законодательством и совершаемые в установленном законом порядке действия прокуроров по устранению выявленных нарушений законности, причин и условий, им способствующих, привлечению к ответственности виновных лиц» [16, с. 11; 22, с. 163], «реализация результатов проверок по фактам выявленных нарушений» [6, с. 70—71].

Примечательно, что некоторые авторы не выделяя правовые средства прокурорского реагирования в общем виде, ограничиваются выделением средств прокурорского реагирования на выявленные нарушения, например, как «формы реализации его законодательно закрепленных надзорных и ненадзорных полномочий по реагированию на выявленные нарушения закона, направленные на устранение нарушений закона, их причин и способствующих им условий, профилактику правонарушений, привлечение виновных лиц к установленной законом ответственности» [3, с. 70—73], как «меры к устранению выявленных нарушений закона и недопущению в будущем, а также к привлечению к установленной законом ответственности виновных лиц» [25, с. 204—205].

Указанное свидетельствует о том, что наиболее распространенной в научном обществе является позиция, предполагающая ограничение средств прокурорского реагирования средствами реагирования на выявленные нарушения закона. Однако

данная позиция отнюдь не может быть признана обоснованной.

Исследование такой правовой категории как «правовые средства прокурора», установление внутреннего ее содержания предполагает рассмотрение всей деятельности органов и организаций прокуратуры Российской Федерации без учета специфики, которая присуща каждому из направлений деятельности органов прокуратуры. Принимая во внимание то обстоятельство, что реализация прокурором полномочий по применению правовых средств реагирования прокурора является закономерным продолжением действий по выявлению нарушений закона, определенным этапом осуществления прокурорской деятельности [4, с. 28], необходимо учитывать все возможные результаты, полученные в результате проведения прокурорской проверки, применения правовых средств прокурора по выявлению нарушений закона.

Следовательно, средства прокурорского реагирования не могут быть ограничены выделением средств реагирования на выявленные нарушения закона. Учитывая возможность признания действий законными, в данную категорию, помимо прочего, необходимо включать и средства прокурорского реагирования на правомерные действия. Правомерное действие является одним из внешних проявлений правомерного поведения, под которым понимается «социально полезное, дозволенное и (или) разрешенное правом действие или бездействие субъектов права, нацеленное на реализацию интересов, гарантируемых и охраняемых государством» [23, с. 15—16].

Несмотря на наличие в литературе обобщения, в числе прочих, средств прокурорского реагирования на правомерные действия, стоит признать, что они ограничены рамками надзорных, процессуальных средств [8, с. 118; 11, с. 12]. Представляется, что установление таких пределов не соответствует не только законодательству Российской Федерации, но и практике деятельности органов прокуратуры Российской Федерации.

Так, согласно п. 14 ст. 21 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» если в ходе проверки нарушений закона не выявлено, то в десятидневный срок со дня ее завершения составляется акт по установленной Генеральным прокурором Российской Федерации форме, копия которого направляется руководителю или иному уполномоченному представителю проверяемого органа (организации). Соответственно, не выявление нарушений закона в ходе проверочных

мероприятий свидетельствует о том, что все действия поднадзорного субъекта, сама их деятельность и иные обстоятельства соответствуют законодательству Российской Федерации, являются правомерными действиями.

Следовательно, составление в рамках осуществления деятельности по надзору за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина акта, имеющего своим содержанием указание на то, что в ходе проведения проверочных мероприятий нарушений закона не выявлено, также может быть отнесено к правовым средствам реагирования прокурора на правомерные действия.

Точное и наиболее полное исследование такой правовой категории как правовые средства реагирования прокурора возможно только при выделении в составе как средств реагирования прокурора на выявленные нарушения закона, так и средств реагирования прокурора на правомерные действия, не ограничиваясь при этом возможностью применения указанных средств таким направлением надзорной деятельности прокурора, как осуществление прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

Кроме того, необходимо акцентировать внимание на соотношении средств и актов прокурорского реагирования, потому как неопределенность в понимании правовых средств прокурора полностью находит свое отражение и при определении содержательной характеристики средств прокурорского реагирования и разграничении их с актами прокурорского реагирования. Определенные неясности вносят и нормативно-правовые акты Генерального прокурора Российской Федерации, документы, утвержденные Генеральным прокурором Российской Федерации, которые закрепляют возможность и необходимость применения мер прокурорского реагирования [15, 17, 18]. Следовательно, и такая правовая категория как «мера прокурорского реагирования» нуждается в разграничении, определении соотношения со средствами и актами прокурорского реагирования.

В литературе неоднократно отмечалось, что средство и акт прокурорского реагирования взаимосвязаны, но не тождественны по своему содержанию [9, с. 11; 16, с. 21], однако ученые не могут прийти к единому знаменателю относительно установления их

соотношения, основания для разграничения и роли в деятельности органов и организаций прокуратуры Российской Федерации.

Так, А. П. Стуканов считает, что «акты прокурорского реагирования — это форма реагирования прокурора на выявленные нарушения законов» [24, с. 143], разделяя мнение В. Г. Мелкумова о том, что под формами реагирования понимаются «мероприятия, осуществляемые прокурором в процессе реагирования на выявленные нарушения законов для устранения этих нарушений и обстоятельств, им способствующих, а также в целях привлечения к ответственности лиц, виновных в нарушении законов» [13, с. 102]. Е. Р. Ергашев поддерживает точку зрения, что актом прокурорского реагирования выступает «специфическое установленное законом правовое средство, применяемое указанными в законе должностными лицами органов прокуратуры в ходе осуществления своих надзорных и ненадзорных полномочий» [8, с. 118].

Средство прокурорского реагирования — это совокупность действий, опосредованных полномочиями прокурора. Акт же прокурорского реагирования — это определенный результат реализации средства прокурорского реагирования на практике, претворения в жизнь предоставленных ему полномочий. Вышеизложенное соотношение средства и акта прокурорского реагирования исходит из того, что акт прокурорского реагирования, в первую очередь, является актом правоприменительным, следовательно, рассмотрение средства и акта прокурорского реагирования в одной плоскости недопустимо. Определения соотношения средств прокурорского реагирования возможно только в отношении полномочий, предоставленных прокурору для необходимого реагирования, поскольку обе из указанных правовых категорий исходит из определения в качестве первичного элемента действий прокурора.

Из понимания акта прокурорского реагирования как юрисдикционного акта исходит и Н. В. Корешникова, определяя акт прокурорского реагирования как «специфическое правовое средство прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона, представляющее собой документ юрисдикционного характера, применяемый указанными в законе должностными лицами органов прокуратуры в ходе осуществления надзорных и ненадзорных функций» [12, с. 175]. Однако при, как представляется, верном определении самой сути акта прокурорского реагирования

вывод о принадлежности акта к средствам прокурорского реагирования представляется ошибочным.

С. Е. Якушева при определении юридических актов органов прокуратуры выделяет в качестве вида юридических актов правоприменительные акты, а также акты прокурорского реагирования, где содержание правоприменительных актов ограничивается включением туда правовых актов, во-первых, только руководителей органов и учреждений прокуратуры, во-вторых, выносимых только по вопросам организации работы по осуществлению функции распределения обязанностей. Такое ограничение видится необоснованным, поскольку акт прокурорского реагирования характеризуется такими признаками как: наличие полномочий по реализации права; наличие в правоприменительном акте императивного

элемента, обязательного для исполнения субъектами, которым акт адресован, наличие определенной формы, цель принятия правоприменительных актов заключается в индивидуальном регулировании общественных отношений, всегда приурочен к конкретному случаю [27, с. 20—21].

Следовательно, акт прокурорского реагирования может и должен квалифицироваться как определенный результат деятельности прокурора, представленным в виде правоприменительного акта, имеющего в своем основании нормы права, во-первых, определяющие его полномочия на вынесение данного правоприменительного акта, а во-вторых, предусматривающие эталон поведения, образец определенных действий, противоречием которых признаны действия поднадзорного объекта и (или) субъекта.

Список литературы

1. Алексеев, С. Л. Прокурорский надзор : учебное пособие / С. Л. Алексеев, Н. Р. Вотчель : под ред. д-ра юрид. наук, проф. Ф. Н. Багаутдинова. — Казань : Информ.-технологич. центр АСО, 2014.
2. Амирбеков, К. И. Полномочия прокурора и их классификация / К. И. Амирбеков, М. А. Магомедов // Юридический мир. — 2016. — № 2.
3. Бызова, М. В. Понятие и соотношение актов прокурорского надзора и актов прокурорского реагирования / М. В. Бызова // Юридическая наука и правоохранительная практика. — 2008. — № 3 (6) — С. 70—73.
4. Бызова, М. В. Представление прокурора : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / М. В. Бызова. — Екатеринбург, 2009.
5. Быкова, Е. В. Современные задачи российской прокуратуры / Е. В. Быкова, М. В. Парфенова // Российская юстиция. — 2013. — № 11.
6. Гулягин, А. Ю. Прокуратура в системе правоохранительных органов административной юрисдикции / А. Ю. Гулягин : под ред. В. П. Рябцева. — М. : Юрист, 2012.
7. О состоянии законности и правопорядка в 2016 году и о проделанной работе по их укреплению : доклад Генерального прокурора Российской Федерации // Офиц. сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — URL: <https://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-1187305/> (дата обращения: 03.05.2017).
8. Ергашев, Е. Р. Понятие и классификация правовых средств, применяемых органами прокуратуры / Е. Р. Ергашев // Российский юридический журнал. — 2007. — № 1 (53).
9. Ергашев, Е. Р. Представление как надзорный акт прокурорского реагирования : учеб. пособие / Е. Р. Ергашев. — Екатеринбург : Издательский дом УрГЮА, 2008.
10. Зверев, А. Д. Прокурорский надзор за исполнением трудового законодательства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 — Трудовое право / А. Д. Зверев. — М., 1972.
11. Кожевников, О. А. Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и представительное следствие : учеб. пособие / О. А. Кожевников. — Екатеринбург : Уральская государственная юридическая академия, 2006.
12. Корешникова, Н. Р. Основные правовые средства прокуратуры Российской Федерации как инструмент обеспечения исполнения законов : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Н. Р. Корешникова. — Екатеринбург, 2010.
13. Мелкумов, В. Г. Вопросы теории и практики прокурорского надзора / В. Г. Мелкумов. — Душанбе, 1965.
14. Настольная книга прокурора // под ред. С. И. Герасимова. — М. : Эколит, 2002.
15. О методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях : письмо Генерального прокурора Российской Федерации от 27.02.2004 № 36-12-2004 // СПС «КонсультантПлюс».
16. Пригорща, П. А. Требование прокурора как средство обеспечения исполнения закона: теоретические и практические аспекты : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / П. А. Пригорща. — Екатеринбург, 2011.

17. О реализации прокурорами полномочий, предусмотренных Федеральным законом от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», и об организации прокурорского надзора за исполнением данного Федерального закона : приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 14.04.2015 № 179 // СПС «КонсультантПлюс».

18. Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 19.11.2009 № 362 // СПС «КонсультантПлюс».

19. Прокурорский надзор в СССР : учебник / под ред. М. А. Малярова. — 2-е изд., испр. и доп. — М., 1969.

20. Прокурорский надзор в СССР : учебник / под ред. Б. А. Галкина. М., 1982.

21. Камышов В. Г. Прокурорский надзор как средство защиты личных прав и свобод человека и гражданина : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Камышов Владислав Геннадьевич [Место защиты: Моск. гуманитар. ун-т].

22. Прокурорский надзор : курс лекций и практикум / под ред. Ю. Е. Винокурова. — М., 2004. — 163с.

23. Прусаков, А. Д. Действие и бездействие как формы юридически значимого поведения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 — Теория и история права и государства; История учений о праве и государстве / А. Д. Прусаков ; науч. рук. В. Л. Кулапов. — Саратов, 2008.

24. Стуканов, А. П. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации / А. П. Стуканов. — Спб., 2000.

25. Сухомлинова, М. П. Роль органов прокуратуры в обеспечении баланса частного и публичного интересов в сфере частной собственности / М. П. Сухомлинова // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 8. — с. 204—205.

26. О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 // СПС «КонсультантПлюс».

27. Якушева, С. Е. Юридические акты органов прокуратуры Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Якушева Светлана Евгеньевна; [Место защиты: Сарат. гос. акад. права]. — Саратов, 2007.