

2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 19 «О применении судами законодательства о необходимой обороне и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление» от 27 сентября 2012 г. // Электронный ресурс: СПС «ГАРАНТ» (версия Гарант Аналитик +) (дата обращения 14.04.2014).

3. *Побегайло Э.* Превышены ли пределы необходимой обороны? // Уголовное право. 2002. № 4.

4. *Орехов В.В.* Необходимая оборона и иные обстоятельства, исключающие преступность деяния. СПб., 2003.

5. *Меркурьев В.В.* Необходимая оборона: уголовно-правовые и криминологические аспекты. Рязань, 2008.

6. Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О полиции» // Электронный ресурс: СПС «ГАРАНТ» (версия Гарант Аналитик +) (дата обращения 14.04.2014).

7. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 25.11.2013) «О прокуратуре Российской Федерации» (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2014) // Электронный ресурс: СПС «ГАРАНТ» (версия Гарант Аналитик +) (дата обращения 14.04.2014).

8. Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 21.12.2013) «Об оперативно-розыскной деятельности» // Электронный ресурс: СПС «ГАРАНТ» (версия Гарант Аналитик +) (дата обращения 14.04.2014)..

9. Курс советского уголовного права. М., 1970. Т. 2.

10. ОМОНовцы Алексей Траерин, Александр Казьмин и Максим Полканов рассказали, как их били на Болотной площади // Новости МВД: Электронный ресурс <http://police-russia.info/index.php/2012/10/27>.

УДК 347.963

Дейнеко О.В.

НЕОБХОДИМОСТЬ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ «ОБЩЕНАДЗОРНЫХ» ПРОВЕРОК ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

В статье анализируется правовое регулирование порядка проведения проверок органами специализированного надзора и органами прокуратуры. Обосновывается общность целей и задач этих видов проверочной деятельности, на основе чего делается вывод о необходимости единого подхода к формированию порядка проведения надзорных проверок. Предлагается распространить требования 294 Федерального закона в этой части на надзорную деятельность прокуратуры.

The article examines the legal regulation of inspection procedures and oversight bodies specialized prosecutors. Substantiates the common goals and objectives of these types of verification activities, based on what is deemed to be a unified approach to the formation of the order of oversight inspections. It is proposed to extend the requirements of the Federal Law 294 in this part of the prosecutor's office on the supervisory activities.

Ключевые слова: *надзорная деятельность, надзорная проверка, прокуратура, правовое регулирование.*

Keywords: *supervisory activities, supervisory checks, prosecutors, legal regulation*

В правовом государстве необходим регламентированный правовым законом порядок практической реализации прав и обязанностей субъектов как властной, так и подчиненной сторон – обеспечение такого качественного состояния упорядоченности общественных отношений, при котором соблюдает-

ся определенный баланс интересов всех участников этих отношений.

В связи с этим продолжает сохранять свою актуальность проблема правовой регламентации порядка проведения органами прокуратуры надзорных («общенадзорных») проверок. Предварительно следует отметить, что в научной литературе нет

единого мнения по вопросу о том, что следует понимать под надзором и как он соотносится со смежной категорией – «контроль». Поскольку определенность в этом вопросе имеет непосредственное отношение к выработке пути совершенствования процессуального регулирования общенадзорной деятельности прокуратуры, приведем свою позицию по этой проблеме.

Мы разделяем мнение ученых, определяющих надзор как юридическую деятельность специализированных государственных органов по поддержанию режима правообеспечения, осуществляемую в установленной процессуально-правовой форме в отношении не подчиненных им субъектов, обеспечивающую правореализацию законодательства в урегулированных правом сферах жизнедеятельности, направленную на предупреждение и выявление нарушений, привлечение виновных к установленной законом ответственности, а также на обеспечение соответствия правовых актов Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам [1, с. 258].

Предложенный подход позволяет не ограничивать надзор только деятельностью прокуратуры (универсальный надзор), но и рассматривать в качестве такового проверочную деятельность таких надзорных органов, как пожарных, санитарно-эпидемиологических, экологических и др., осуществляемую в определенных сферах правового регулирования (специализированный надзор).

Проверочная деятельность органа универсального надзора (прокуратуры) и органов специализированного надзора обладает следующей общностью признаков: осуществление в отношении не подчиненных им органов и должностных лиц; имеет вторичный характер по отношению в деятельности проверяемой; органы, ее осуществляющие, составляют систему, специально предназначенную для осуществления такой деятельности; ее предметом надзора и контроля является соблюдение требований законов и изданных во их исполнение подзаконных нормативно-правовых актов; эта деятельность осуществляется в определенных сферах или сфере правового регулирования.

Общность признаков универсального и специализированного надзора обуславливает необходимость исследования их во взаимосвязи отдельных аспектов правового регулирования надзорной деятельности, среди которых сохраняется актуальным,

по нашему мнению, порядок проведения надзорных проверок. В постсоветский период проблема упорядочения надзорных (контрольных) проверок, преодоление их избыточности приобрела особую актуальность. Несмотря на то, что она существовала еще с советских времен, все ограничивалось только ее констатацией.

В российский период, в условиях становления рыночной экономики, расширения частной собственности, укрепления позиции бизнес-структур, решение проблемы межведомственной координации проверочно-надзорных действий, исключения использования проверок для оказания административного давления на бизнес, упорядочения надзорных проверок и т.д. переместилось в практическую плоскость.

Оптимизация правового регулирования осуществлена в сфере деятельности органов специализированного надзора. Результатом этого стало принятие в 2001 г. Федерального закона № 134 (от 8 августа 2001 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», а в 2008 г. заменившего его Федерального закона № 294 (от 26 декабря 2008 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля».

Реформирование деятельности органов специализированного надзора осуществлено в двух направлениях:

– первое – ограничена периодичность проведения проверок: плановых один раз в три года, а в сфере здравоохранения, образования, социальной сфере два раза и более; ежегодный сводный план проведения плановых проверок формирует прокурор; для внеплановых проверок определены основания их проведения (возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; для проведения внеплановых выездных проверок необходимо согласие прокурора);

– второе – законодательно закреплены не только права и обязанности органов, уполномоченных

на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, их должностных лиц при проведении проверок, но и права и обязанности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, меры по защите их прав и законных интересов.

Эти новации не затронули правового регулирования надзорных проверок самих органов прокуратуры, поскольку положения 294 Федерального закона, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются при осуществлении прокурорского надзора, за исключением случаев проведения органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок по требованию прокурора (п. 3 часть 2 ст. 1 ФЗ 294).

Порядок организации и проведения общенадзорных проверок органами прокуратуры закреплен только в Федеральном законе «О прокуратуре РФ» [2], анализ содержания которого, в контексте рассматриваемой проблематики, свидетельствует о необходимости совершенствования правового регулирования.

Предметом надзора прокуратуры является соблюдение Конституции РФ и исполнение законов органами, указанными в ст.1 Закона «О прокуратуре РФ (законность деятельности поднадзорных органов) и соответствие законам издаваемых ими правовых актов (законность правовых актов).

В надзоре за законностью правовых актов, являющихся прерогативой органов прокуратуры, приоритетным является надзор за нормативно-правовыми актами. Поскольку последние составляют основу правоприменения, а также вследствие специфики правотворческой деятельности, носящей регулярный характер, действующий плановый характер прокурорского надзора за законностью правовых актов, без его ограничения какой-либо периодичностью, по нашему мнению, в изменении не нуждается.

Проведение надзорных проверок за законностью деятельности по соблюдению Конституции РФ и исполнению законов регламентировано частью 2 ст.21 Федерального закона «О прокуратуре РФ», согласно которой проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором. При осуществлении надзора за исполнением зако-

нов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы.

Как видно, Закон «О прокуратуре РФ» предусматривает возможность проведения только внеплановых проверок законности деятельности поднадзорных органов, однако, в отличие от 294 ФЗ, определяющего основания их проведения для органов специализированного надзора, прокуроры сами решают, требует ли поступившая информация о нарушении закона, принятия ими мер.

Определенные критерии, которыми следует при этом руководствоваться прокурорам, приведены в ст. 27 Закона «О прокуратуре РФ»: в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, прокурор предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших (пункт 4 ст. 27).

Поскольку в надзоре за законностью деятельности, осуществляемой практически по всех сферах правового регулирования, наряду с универсальным надзором прокуратуры действует специализированный надзор соответствующих органов, актуальным является вопрос о разграничении их компетенции при наличии оснований для проведения внеплановых проверок.

В связи с этим заслуживают внимания предложения о проведении прокурорами общенадзорных проверок по защите прав и свобод граждан тогда, когда требуется безо всяких на то отлагательств (исходя из общественной значимости защищаемых интересов) *применить специальные, только им предоставленные полномочия, чаще всего в ситуациях, когда возможности других государственных органов по устранению допущенного правонарушения уже исчерпаны (выделено мною. – О.Д.)* [3, с. 51].

Поддерживая такой подход, полагаем, что проведение прокурором общенадзорных проверок, как правило, должно носить компенсационный характер по отношению к проверкам органов специализированного надзора.

При проведении надзорных проверок прокурор наделен полномочиями, перечисленными в ст. 22 Закона о прокуратуре: по предъявлении служебного

удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения поднадзорных органов, 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 предоставления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникающих 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.

Однако Закон о прокуратуре не предусматривает прав поднадзорных органов и лиц при осуществлении в отношении них надзорной проверки. Обращает на себя внимание тенденция сохранения такого положения и в дальнейшем. Так, «Модельный закон о прокуратуре» стран СНГ (Принят в г. Санкт-Петербурге 16.11.2006 Постановлением 27-6 на 27-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) сохранил такие полномочия прокуроров (ст. 31. «Полномочия прокурора в области надзора за исполнением законов, прав и свобод человека и гражданина») и дополнил их обязанностью соответствующих органов и лиц обеспечивать выполнение требований прокурора (ст. 7. «Правовые гарантии деятельности органов прокуратуры»). Права поднадзорных органов и лиц при осуществлении проверок исполнения законов («общенадзорных» проверок) Модельный закон о прокуратуре не предусматривает.

Полагаем, что в правовом государстве практической реализации прав субъектов прокурорско-надзорной деятельности должны корреспондировать не только обязанности, но и права поднадзорной стороны, что позволит упорядочить надзорно-правовые отношения, обеспечить определенный баланс интересов всех его участников.

Такие предложения высказывались в юридической литературе. Так, А. Винокуров отмечает, что пункт 1 ст. 22 Закона о прокуратуре раскрывает круг полномочий прокурора, реализуемых в целях выявления нарушений законов, а если быть точным, то в целях подтверждения либо опровержения поступившей в органы прокуратуры информации о нарушении закона, поскольку во главу угла все-таки необходимо ставить поиск истины, а не стремление

найти и наказать всех и вся. И здесь, коль скоро уместна определенная аналогия с деятельностью органов исполнительной власти, реализующих контрольные (надзорные) полномочия, правомерно говорить о необходимости регламентации действий прокурора при осуществлении надзора. Памятуя о том, что одним из важнейших принципов организации и деятельности органов прокуратуры является законность, а также учитывая, что надзорная деятельность осуществляется через реализацию властных полномочий, по мнению ученого, необходимым закрепить в Законе о прокуратуре четкий алгоритм проверки. В этом смысле уместно вспомнить ФЗ от 8 августа 2001 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», который жестко регламентирует деятельность органов исполнительной власти при проведении государственного контроля (надзора). *И хотя в ст. 1 этого закона оговаривается, что его положения не применяются к отношениям, связанным с проведением, в том числе, прокурорского надзора, отдельные положения его (выделено мною. – О.Д.) следовало бы законодательно распространить и на деятельность прокуроров [4, с. 11].*

Актуализируется необходимость системной законодательной регламентации процедур надзорных действий прокуроров, отмечают О.С. Капинус и В.В. Рябцев, особенно при надзоре за исполнением законов в деятельности правоохранительных органов административной юрисдикции. Анализ показывает необходимость правовой регламентации и установления оснований и порядка проведения прокурорами проверок нарушений законов, сроков проведения проверок, их продления, процессуальных актов осуществления процедур и реализации результатов надзорных проверок, привлечения специалистов в различных отраслях знаний, использование которых необходимо для установления истины по факту нарушения законов [5, с. 23].

Следует также отметить, что необходимость оптимизации правового регулирования надзорных проверок прокуратуры обусловлена и практической потребностью. Так, проверки исполнения законов в ОАО «Морпорт Сочи» осуществляет транспортная прокуратура. При этом работники прокуратуры нередко не конкретизируют предмет проверки, в связи с чем возникают вопросы о пределах проверки, компетенции прокуратуры в узкоспециализированных сферах поднадзорной деятельности и, соответ-

ственно, компетентности проверяющего лица. О результатах прокурорских проверок ОАО «Морпорт Сочи» узнает только из поступающих актов прокурорского реагирования, с содержанием которых не всегда можно согласиться. Намного полезнее было бы составление прокурором акта проверки во взаимодействии с проверяемой организацией с правом последней представлять свои возражения и доводы и только после этого решать вопрос о внесении акта прокурорского реагирования при наличии на то оснований.

В связи с этим считаем необходимым распространить положения Федерального закона № 294 (от 26 декабря 2008 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля» о порядке проведения надзорных проверок на деятельность прокуроров.

Полагаем, что при проведении прокурором проверки исполнения законов в полной мере должны применяться требования ст. 14. Федерального закона № 294 («Порядок организации проверки»), в соответствии с которой прокурорско-надзорная проверка должна проводиться на основании распоряжения прокурора или его заместителя должностным лицом или должностными лицами прокуратуры, которые указаны в распоряжении.

В распоряжении должно указываться: 1) наименование органа прокуратуры; 2) фамилии, имена, отчества, должности должностного лица или должностных лиц, уполномоченных на проведение проверки, а также привлекаемых к проведению проверки специалистов; 3) наименование юридического лица или фамилии, имена, отчества должностных лиц, проверка которых проводится; 4) цели, задачи, предмет проверки и срок ее проведения; 5) правовые основания проведения проверки; 6) сроки проведения и перечень мероприятий по контролю, необходимых для достижения целей и задач проведения проверки; 7) перечень документов, представление которых необходимо для достижения целей и задач проведения проверки; 8) даты начала и окончания проведения проверки. Копии распоряжения должны вручаться под роспись должностными лицами органа прокуратуры, проводящими проверку, руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному его представителю одновременно с предъявлением служебных удостоверений.

При проведении проверки руководитель проверяемой организации вправе: 1) непосредственно присутствовать при проведении проверки, давать объяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки; 2) получать от проверяющего информацию, которая относится к предмету проверки; 3) знакомиться с результатами проверки и указывать в акте проверки о своем ознакомлении с результатами проверки, согласии или несогласии с ними, а также с отдельными действиями должностных лиц прокуратуры; 4) обжаловать действия (бездействие) должностных лиц прокуратуры, повлекшие за собой нарушение прав проверяемого органа.

По результатам проверки должностные лица прокуратуры, проводящие проверку, должны, по нашему мнению, составлять акт, в котором указывать: 1) дату, время и место составления акта проверки; 2) дату и номер распоряжения или приказа руководителя органа прокуратуры; 3) фамилию, имя, отчество и должность должностного лица или должностных лиц, проводивших проверку; 4) наименование проверяемого органа; 5) дату, время, продолжительность и место проведения проверки; 6) сведения о результатах проверки, в том числе о выявленных нарушениях обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, об их характере и о лицах, допустивших указанные нарушения; 7) сведения об ознакомлении или отказе в ознакомлении с актом проверки руководителя, иного должностного лица, присутствовавших при проведении проверки, о наличии их подписей или об отказе от совершения подписи; 8) подпись работника прокуратуры, проводившего проверку.

Литература

1. Назаров С.Н. Надзор в правовой политике России. Ростов-на-Дону. 2009.
2. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» 1992 г. // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. №8. Ст. 366.
3. Чурилов А.В., Гуцин В.З. Правозащитные функции прокуратуры в постсоциалистическом государстве // Государство и право. 1998. №5.
4. Винокуров А. Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов // Законность. 2006. №4.
5. Катинус О.В., Рябцев В.В. Перспективы развития правовой регламентации статуса прокуратуры Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2012. № 3.