

О ПРЕДМЕТЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА И ЕГО ПРЕДЕЛАХ

И. И. Головкио

*Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации*

Поступила в редакцию 8 марта 2021 г.

Аннотация: статья посвящена исследованию предмета прокурорского надзора и предмета ненадзорной деятельности прокурора с точки зрения содержания и объема, с позиции его пределов. Рассмотрены некоторые устоявшиеся подходы в определении предмета и пределов надзора. Сделан вывод о том, что имеются основания развития традиционных формулировок. Предлагается соотносить предмет надзора и пределы предмета надзора (либо предмет и его пределы для ненадзорной деятельности прокурора). Сформулирован вывод, что предмет надзора или ненадзорной деятельности определяет возможность осуществления соответствующей деятельности, в чем заключается его основополагающее значение.

Ключевые слова: прокурор, надзор, надзорная деятельность, предмет, пределы предмета.

Abstract: the article is devoted to the study of the subject of prosecutorial supervision and the subject of non-supervised activities of the prosecutor in terms of content and scope, from the standpoint of its limits. Some well-established approaches to defining the subject and scope of supervision are considered. It is concluded that there are grounds for the development of traditional formulations. It is proposed to correlate the subject of supervision and the limits of the subject of supervision (or the subject and its limits for the non-supervised activities of the prosecutor). The conclusion is formulated that the subject of supervision or non-supervision activity determines the possibility of carrying out the corresponding activity, what is its fundamental importance.

Key words: prosecutor, supervision, supervisory activity, subject, subject limits.

К числу дискуссионных вопросов науки прокурорской деятельности относится понимание предмета соответствующей деятельности.

При этом Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) не содержит дефиницию предмета надзора (предмета деятельности) прокурора. В научных публикациях указанная проблема разрешалась, были предложены формулировки определения предмета надзора и предмета прокурорской деятельности. Представляется, что предметом надзора прокурора являются стороны (аспекты) деятельности органов, организаций, иных лиц, на которые направлены внимание и полномочия прокурора.

В п. 1 ст. 21 (глава 1 раздела III) Закона о прокуратуре в качестве составляющих предмета надзора за исполнением законов определены:

соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполни-

тельной власти; Следственным комитетом РФ, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в настоящем пункте.

Закреплен также предмет надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; предмет надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; предмет надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу соответственно в главах 2–4 раздела III Закона о прокуратуре.

В каждой из упомянутых глав раздела III Закона о прокуратуре определяются также полномочия прокурора и акты реагирования.

Таким образом, предмет надзора является одной из важнейших категорий прокурорского надзора, нашедших определенную законодательную регламентацию. Каково значение этой категории?

Перечень субъектов, указанных в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре и на которых направлен надзор прокурора, исчерпывающий. В связи с этим и в силу отсутствия указания об изменении круга этих субъектов во времени или по территориальному признаку следует сделать вывод, что определен постоянный круг субъектов.

Рассматривая субъектов, в отношении которых осуществляется надзор и которые наделены в зависимости от компетенции различными правами и обязанностями, отметим, что применительно к прокурорскому надзору указанные субъекты обладают едиными правами и обязанностями, в том числе по соблюдению Конституции РФ, исполнению законов, действующих на территории Российской Федерации, а также по изданию правовых актов.

В п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре перечислены родовые признаки субъектов, на которые направлен надзор. В свою очередь конкретный субъект – участник отношений, на которого направлен надзор, характеризуется видовыми признаками.

В связи с этим родовые субъекты уместно объединить в группы: федеральные органы исполнительной власти, представительные (законодательные) органы государственной власти субъектов РФ, исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и пр. Объединение всех групп субъектов, наделенных едиными правами и обязанностями в аспекте прокурорского надзора, образует единство – систему.

Следовательно, в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре указано образующее систему постоянное множество субъектов. В то же время в зависимости от конкретной ситуации надзор может быть осуществлен в отношении отдельного субъекта, произвольно, но обязательно из числа указанных в упомянутой норме.

Таким образом, область определения такой закономерности, как предмет прокурорского надзора, постоянна.

В то же время отдельные направления надзора за исполнением законов должны соотноситься с единой предметной областью с точки зрения нормативного регулирования и теоретической основы.

Содержание понятия «предмет надзора» отражает комплекс соблюдения Конституции РФ, исполнения законов, действующих на территории Российской Федерации, издание правовых актов; объем понятия «предмет надзора» включает всех субъектов, охватываемых надзором и упомянутых в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре.

Надзор за исполнением законов не осуществляется в отношении тех органов и должностных лиц, которые не указаны в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре. Аналогичным образом надлежит сделать следующий вывод:

1) надзор за исполнением законов не должен осуществляться в части исполнения актов, не обладающих признаками закона;

2) надзор за соответствием законам актов, издаваемых иными субъектами, не указанными в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре, не должен осуществляться;

3) не должен осуществляться надзор за законностью актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре, не обладающих признаками правовых актов.

Применительно к предмету надзора целесообразно выделять его пределы, т. е. говорить о пределах предмета надзора.

В качестве критериев таковых с учетом составляющих содержания и объема понятия «предмет надзора» следует определить:

1) законы, действующие на территории Российской Федерации, за исполнением которых надзирает прокурор;

2) правовые акты, соответствие законам которых проверяет прокурор;

3) субъекты, за исполнением законов которыми надзирает прокурор, отраженные в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре с учетом родового и видового состава.

Представляется, что пределы предмета надзора неизменны, не подразумевают исключений из общего правила, не могут быть скорректированы по усмотрению правоприменителя в конкретной ситуации. Единственный возможный путь изменения пределов предмета надзора, на наш взгляд, может иметь место при изменении нормативной правовой основы надзора.

В то же время при упоминании пределов надзора надлежит понимать именно пределы предмета надзора. Для иллюстрации приведем два заслуживающих внимания высказывания по этому вопросу. Так, по

мнению В. Г. Даева, М. Н. Маршунова, пределы прокурорского надзора – это категория, позволяющая определить компетенцию прокуроров по осуществлению надзора с точки зрения установления группы нормативных актов, точное и единообразное исполнение которых составляет предмет прокурорского надзора, круг органов, законность деятельности которых поднадзорна прокуратуре, а также объема полномочий прокуроров¹. В большей части вывод соотносится с формулировкой действующего п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре о предмете надзора. Однако исходя из понимания пределов, как относящихся к предмету надзора, не со всем возможно согласиться в данной формулировке. В частности, что в рассматриваемую категорию включены полномочия прокурора, так как надзор прокурора не может быть направлен на его полномочия.

Как отмечал В. П. Рябцев, в современных реалиях необходимо приведение предмета прокурорского надзора в соответствие с возложенными на прокуратуру задачами, а также с полномочиями и правовыми средствами их реализации, которыми наделены прокуроры в последние годы, но которые по своей сути выходят за пределы действующего предмета надзора². И хотя в указанной научной публикации подобное словосочетание единственное, думается, что употребление словосочетания «пределы предмета надзора» не случайно.

Однако в научной среде активно используется понятие «пределы надзора», под которым, как известно, понимают не пределы предмета надзора, а скорее пределы деятельности прокурора по реализации полномочий в определенной сфере отношений. Тем самым акцент смещен на прокурора как на субъекта надзора.

В свою очередь, надзор осуществляется путем реализации полномочий прокурора по совершению необходимых действий и принятию решений, проведению проверки и применению иных правовых средств.

Рассмотрим предмет прокурорской проверки. Полагаем, что проведение проверки вне пределов ее предмета также недопустимо. Предмет проверки обосновывает возможность проведения проверки исполнения законов в конкретном случае (конечно, вместе с целью, поводом и основанием конкретной проверки). В п. 3 ст. 21 Закона о прокуратуре предусмотрено вынесение решения о проведении проверки (решения о расширении предмета проверки). Типовая форма первого из названных решений предусматривает определение и указание предмета проверки в качестве одного из необходимых сведений, а для вынесения решения второго вида предмет проверки выступает единственным необходимым критерием.

Следовательно, вне области предмета надзор за исполнением законов не осуществляется. Учитывая изложенное, предмет надзора определяет возможность осуществления надзора в отдельной ситуации, приме-

¹ См.: Даев В. Г., Маршунов М. Н. Основы теории прокурорского надзора. Л., 1990. С. 63–64.

² См.: Рябцев В. П. Предмет надзора нуждается в дополнительной регламентации // Законность. 2011. № 3. С. 3–5.

нительно к конкретным субъектам. На наш взгляд, в этом заключается важнейшее значение предмета надзора за исполнением законов.

Аналогичным образом уместно определить предмет ненадзорной деятельности прокурора. В настоящее время ненадзорные функции и иные направления деятельности прокуратуры приобретают особое значение, самостоятельно и в комплексе с надзором способствуют достижению цели прокуратуры.

Действующим Законом о прокуратуре понятие «предмет деятельности» и его определение не закреплены. В связи с этим в научных публикациях высказывались мнения по указанному вопросу.

Так, в качестве предмета деятельности прокурора в судебных стадиях уголовного судопроизводства было определено соблюдение Конституции РФ, исполнение уголовно-процессуального и иного законодательства, подлежащего применению, всеми участниками уголовного судопроизводства, соблюдение прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, а также соблюдение прав и свобод подозреваемых, обвиняемых, подсудимых и осужденных в целях защиты их от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения их прав и свобод, а также законность судебных решений. Под предметом участия прокурора в гражданском судопроизводстве предлагается также понимать соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, соблюдение прав и свобод человека и гражданина, неопределенного круга лиц и публично-правовых образований участвующими в деле лицами, законность и обоснованность судебных постановлений³.

Таким образом, применительно к рассмотренной деятельности прокурора ее предмет определяет: в отношении каких субъектов осуществляется деятельность; каковы объекты внимания прокурора (например, решение суда); исполнение каких законов и иных нормативных правовых актов оценивает прокурор.

Деятельность прокурора по участию в гражданском и уголовном судопроизводстве не направлена на оценку исполнения законов и иных нормативных правовых актов, не указанных в предмете деятельности, а также не осуществляется в отношении тех лиц, которые: а) не включены в ее предмет; б) не указаны в предмете объектов.

Таким образом, предмет деятельности прокурора, участвующего в уголовном и гражданском судопроизводстве, определяет возможность ее осуществления.

Полагаем, что перечисленные признаки целесообразно использовать в качестве критериев определения пределов предмета исследованной деятельности прокурора.

Мы уделили внимание только составляющим функциям участия прокурора в рассмотрении дел судами, не изучая особенности предме-

³ См.: Коршунова О. Н., Головки И. И. Предмет деятельности прокурора – новая категория или необходимость // Вестник Томского гос. ун-та. 2017. № 423. С. 207–218.

та иных ненадзорных функций и направлений деятельности прокурора. Полагаем, что указанный вопрос может быть решен аналогичным образом. В развитие мнения о содержании единого предмета деятельности прокурора⁴ представляется также уместным определение его пределов. Полагаем, что сформулированные выводы способствуют развитию теории прокурорской деятельности и имеют прикладное значение в качестве ориентира для прокурорской практики.

⁴ См.: Там же.

Библиографический список

Даев В. Г., Маршунев М. Н. Основы теории прокурорского надзора. Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1990. 136 с.

Коршунова О. Н., Головки И. И. Предмет деятельности прокурора – новая категория или необходимость // Вестник Томского гос. ун-та. 2017. № 423. С. 207–218.

Рябцев В. П. Предмет надзора нуждается в дополнительной регламентации // Законность. 2011. № 3. С. 3–5.

References

Daev V. G., Marshunov M. N. Fundamentals of the theory of prosecutorial supervision. L. : Leningrad University Publishing House, 1990. 136 p.

Korshunova O. N., Golovko I. I. The subject of the prosecutor's activity is a new category or necessity // Bulletin of the Tomsk State University. 2017. № 423. P. 207–218.

Ryabtsev V. P. The subject of supervision needs additional regulation // Legality. 2011. № 3. P. 3–5.

Для цитирования:

Головки И. И. О предмете деятельности прокурора и его пределах // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 38–43. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3690>

Recommended citation:

Golovko I. I. About the subject of the prosecutor's activity and its limits // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 38–43. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3690>

Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации

Головки И. И., кандидат юридических наук, доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел

E-mail: irinaivanovna2009@yandex.ru

St. Petersburg Law Institute (Branch) of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation

Golovko I. I., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Prosecutor's Supervision and the Participation of the Prosecutor in the Consideration of Criminal, Civil and Arbitration Cases Department

E-mail: irinaivanovna2009@yandex.ru