

LAW SCIENCE

Dzhantoukhanova M.V.

SOME ASPECTS OF LEGISLATIVE REGULATION OF PUBLIC PROSECUTOR'S CHECK

Dzhantoukhanova Milana Visadievna, Russia – a tutor of the
North – Caucasian Institute of All – Russian State University of Justice

Abstract

The objective necessity of more detailed legal regulation of the Institute of public Prosecutor's check has received a response from the legislator in the adoption of the Federal law from 07.03.2017 № 27-FZ "About modification of the Federal law "On the procuracy of the Russian Federation". Therefore, the purpose of this study is the comparative analysis of legal regulation of public Prosecutor's check prior to the adoption of this law, with the situation after its adoption. In conclusion, the analysis identifies the advantages and disadvantages of legal regulation of public Prosecutor's check.

Keywords: prosecutor's office, prosecutor's inspection, the subject of the Prosecutor's check, the period of public Prosecutor's check, the limits of public Prosecutor's check.

Введение. Ещё недавно Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1-ФЗ «О Прокуратуре Российской Федерации» не содержал нормативных положений о понятии, сроках, порядке, поводе и пределах проведения прокурорских проверок [1]. Усугублялось сложившееся положение и тем, что отсутствовал однозначный подход к данному институту и в научной литературе. Представлялось, что прокурорская проверка является полномочием прокурора по надзору за исполнением закона либо разновидностью средств прокурорского надзора по выявлению нарушений закона.

На необходимость кардинальных изменений данной ситуации неоднократно указывал Конституционный суд Российской Федерации, в частности, в Постановлении от 17 февраля 2015 г. № 2-П по делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

В пункте 3 постановления Конституционный суд Российской Федерации постановил признать взаимосвязанные положения пункта 1 статьи 6 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» не соответствующими Конституции Российской Федерации», её статьям 18, 19 (части 1 и 2), 46 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой эти положения не устанавливают общие (предельные) сроки проведения органами прокуратуры проверки исполнения законов некоммерческими организациями. Нормы Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» о прокурорской проверке сформулированы в нарушение требования формальной определённости закона. С одной стороны, Федеральный закон «О Прокуратуре Российской Федерации» предусматривает безусловное исполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий по проведению проверки исполнения законов, в установленный срок, а с другой стороны, не регламентирует конкретные сроки исполнения таких требований. В то время как нарушение данных сроков в системе действующего правового регулирования предполагает наступление административной ответственности.

В пункте 4 постановления подчёркивалось, что федеральному законодателю надлежит внести в правовое регулирование отношений, связанных с осуществлением органами прокуратуры надзора за исполнением законов, соответствующие изменения, в том числе определить предельные сроки проведения проверочных мероприятий и сроки исполнения проверяемыми организациями требований прокурора, вытекающих из его полномочий, о представлении необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений [2].

Пока соответствующие изменения не были внесены в законодательство, разумность этих сроков подтверждалась либо опровергалась при рассмотрении соответствующих споров судами, при этом бремя доказывания их разумности Конституционный суд Российской Федерации возложил на прокурора.

Материалы и методы исследования. Наконец, ситуация в корне поменялась с принятием Федерального закона от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации».

Федерации». Прокурорская проверка в результате получила более подробную правовую регламентацию, в коей давно объективно нуждалась.

Внесённые в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» изменения коснулись следующих вопросов [3]:

1. Сроки предоставления прокурору затребованных сведений.

Существенные изменения коснулись статьи 6 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации». Пункт 2 статьи 6 содержит теперь определённые сроки предоставления прокурору информации, документов и иных материалов, который составляет 5 рабочих дней с момента поступления требования прокурора руководителю или иному уполномоченному представителю органа (организации), а в ходе проведения проверок исполнения законов – 2 рабочих дня с момента предъявления требования прокурора.

2. Предмет прокурорской проверки.

Ещё одним важным положением, включённым в данный закон, является ограничение предмета проверки. Так, в пункте 2.3 статьи 6 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» перечислены 2 группы информации, документов и материалов, требовать которые прокурор не вправе, правовое значение которых не равнозначно. Первую группу составляют информация, документы и материалы или их копии, которые не обусловлены целями проверки и не относятся к предмету проверки. Их прокурор не вправе требовать безоговорочно.

Что касается информации, документов и материалов или их копий, которые передавались органам прокуратуры в связи с ранее проведённой проверкой либо которые официально опубликованы в СМИ или размещены на официальном сайте органа (организации) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», то прокурор не вправе требовать с определённой оговоркой.

3. Повод для прокурорской проверки.

В связи с изменениями, внесёнными в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», пункт второй статьи 21 гласит, что проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, в случае, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки.

4. Пределы прокурорской проверки.

В решении о проведении проверки, согласно пункту 3 статьи 21, в обязательном порядке указываются цели, основания и предмет проверки. При этом оно доводится до сведения руководителя или иного

уполномоченного представителя проверяемого органа не позднее дня начала проверки.

5. Сроки прокурорской проверки.

В пункте четвёртом статьи 21 устанавливается общее правило – 30 календарных дней со дня начала проверки, а также порядок продления данного срока.

6. Участники прокурорской проверки.

Пункт 13 статьи 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» разрешает привлекать к участию в проведении проверки представителей иных государственных органов в целях осуществления ими экспертно-аналитических функций.

7. Результаты прокурорской проверки.

Если в ходе проверки нарушений закона не выявлено, в десятидневный срок со дня её завершения составляется акт по установленной Генеральным прокурором Российской Федерации форме, копия которого направляется руководителю или иному уполномоченному представителю проверяемого органа (организации) (пункт четырнадцатый статьи 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). При этом пункт 15 статьи 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» разрешает обжаловать действия (бездействие) и решения прокурора, связанные с проведением проверки.

Результаты и обсуждение. Более конкретизированное рассмотрение нововведений позволяет выявить следующее:

1. Сроки предоставления прокурору затребованных сведений.

Несмотря на то, что Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» устанавливает определённый срок предоставления прокурору информации, документов и иных материалов, из этого правила следуют исключения. В тех случаях, когда по объективным причинам проверяемый орган (организация) не может предоставить прокурору соответствующие информацию или материалы в установленный срок, закон предоставляет ему возможность уведомить об этом прокурора с изложением объективных причин. В этом случае закон обязывает прокурора принять решение об установлении нового срока для их представления.

В тоже время срок предоставления информации, документов, материалов сокращается до суток при наличии угрозы причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, безопасности государства, при наличии чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

2. Предмет прокурорской проверки.

ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», на первый взгляд, чётко определяет то, что не входит в предмет проверки. Но при этом, что касается сведений, указанных в абзаце 3 пункта 2.3 статьи шестой, то, с одной стороны, пункт 2.3 запрещает прокурору требовать эти сведения. С другой стороны, в пункте 2.4 статьи 6 сказано, что орган (организация) указывает в ответе на требование прокурора сведения о проверке, в рамках которой передавались такая информация, документы и материалы или сведения о СМИ либо об официальном сайте органа (организации) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в которых опубликованы (размещены) соответствующие актуальные на момент требования информация, документы и материалы. Напрашивается вывод, что положения пунктов 2.3 и 2.4 противоречат друг другу.

В пункте 2.5 указаны две ситуации, когда проверяемый орган (организация) обязан передать информацию, документы и материалы, указанные в абзаце третьем пункта 2.3.

3. Повод для прокурорской проверки.

В отличие от предыдущего варианта правового регулирования прокурорской проверки, в последней редакции прямо указано, что прокуратурой проверяются не все, а только те сведения о нарушениях закона, которые нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки. То есть прокурорская проверка является единственным возможным вариантом проверки со стороны государства.

4. Пределы прокурорской проверки.

Несмотря на установление строгих пределов прокурорской проверки должны быть указаны в решении о её проведении, кроме того не допускается проведение повторной проверки по тем же фактам. Два исключительных случая, когда допускается проведение повторной проверки, установлены в пункте двенадцатом статьи 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»: первый случай – это новые или вновь открывшиеся обстоятельства; второй случай - истечение установленного статьей 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» срока устранения нарушений закона, выявленных в ходе первоначальной прокурорской проверки.

5. Сроки прокурорской проверки.

Нововведением является разрешение закона неоднократно приостанавливать проведение проверки по решению прокурора или его заместителя в случаях, установленных пунктом 6 статьи 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Следует обратить внимание, что в законе подчёркивается неоднократный характер

приостановлений. Хотя данные приостановления ограничиваются по сроку – шесть месяцев, в то же время этот срок может быть продлён по решению Генерального прокурора Российской Федерации или уполномоченного им заместителя Генерального прокурора Российской Федерации, но не более чем на шесть месяцев (пункт 7 статьи 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

При этом в законе содержится прямое указание на то, что срок приостановления прокурорской проверки, а также иные сроки, указанные в пункте 9 статьи 21, в срок проведения проверки не включаются.

6. Участники прокурорской проверки.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» расширяет количество субъектов прокурорской проверки, допуская к участию в ней экспертов.

7. Результаты прокурорской проверки.

Устанавливается порядок оформления результатов прокурорской проверки.

Выводы. Подводя итоги проведённому исследованию, необходимо отметить, что изменения, внесённые в статьи 6 и 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», носят объективно необходимый и, безусловно, важный характер, так как вводят прокурорскую проверку в установленные законом рамки. Ведь, не представляется возможным установить соблюдение прокурором требований законодательства в ходе проведения проверочных мероприятий, если эти требования в законе отсутствуют. Более детальное рассмотрение новшеств, установленных законом, дают возможность понять, что данные новые рамки достаточно подвижны. Конкретные же плюсы и минусы нововведений покажет практика.

References:

- [1] Federal law "On the procuracy of the Russian Federation" of 17.01.1992 N 2202-1-FZ// http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/
- [2] The decree of February 17, 2015 N 2-P on business about check of constitutionality of provisions of paragraph 1 of article 6, paragraph 2 of article 21 and paragraph 1 of article 22 of the Federal law "on the procuracy of the Russian Federation" in connection with complaints of the interregional Association of human rights public unions "Agora" inter-regional public organization "human rights center "memorial", international public organization "international historical-educational, charitable and human rights society "memorial", regional public

charity organization helping refugees and forced migrants "Civil assistance", Autonomous non-profit organization legal, informational and expert services "TRANS-Baikal human rights center" regional public Fund "international standard" in Republic of Bashkortostan and of the citizen S. A. Gannushkina.

- [3] Federal law of 07.03.2017 N 27-FZ "About modification of the Federal law "On the procuracy of the Russian Federation"//http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_213707/#dst100008