**А. Р. Побежимов**, магистрант

Тихоокеанский государственный университет, Хабаровск

**СРЕДСТВА ОБЩЕГО ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА**

В статье рассматриваются актуальные вопросы теории прокурорского надзора связанные с определением понятия средства прокурорского общего надзора, а также некоторые актуальные проблемы применения средств прокурорского надзора на практике.

Ключевые слова: прокурорский надзор, общий надзор, средства прокурорского надзора, полномочия прокурора, протест, представление.

На прокуратуру Российской Федерации согласно федеральному закону от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) возложена обязанность осуществлять надзор за соблюдением [Конституции](https://login.consultant.ru/link/?rnd=12A3BC78F24F2D40C5D2AD7A0D686084&req=doc&base=LAW&n=2875&REFFIELD=134&REFDST=100635&REFDOC=372862&REFBASE=LAW&stat=refcode%3D16876%3Bindex%3D408&date=22.04.2021&demo=2) Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации поднадзорными органами.

Согласно теории прокурорского надзора, надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации именуется общим прокурорским надзором. Данной позиции придерживаются такие ученые правоведы как Поляков М.П. и Винокуров Ю.Е.

Логично предположить, что законодатель, возлагая на прокуратуру вышеуказанные обязанности наделил ее и определенными средствами исполнения, полномочиями – средствами прокурорского надзора. Понятие «средства прокурорского надзора» относится к числу наиболее значимых в теории прокурорского надзора, поскольку непосредственно связано с осуществлением прокурорской деятельности и является одним из определяющих признаков правового статуса прокуратуры.

В доктрине прокурорского надзора и практической деятельности помимо определения «средства прокурорского надзора» можно встретить такие термины как «средства реагирования», «полномочия прокурора», «меры прокурорского реагирования», «акты прокурорского реагирования». На первый взгляд все эти термины говорят об одном и том же, но данный вывод является ошибочным, данные определения не являются тождественными.

Под «средствами прокурорского реагирования» чаще всего, в научной литературе, понимаются предусмотренные законодательством и совершаемые в установленном порядке действия прокурора по устранению выявленных нарушений законности, причин и условий, им способствующих, привлечению к ответственности виновных лиц. Средства прокурорского реагирования соотносятся со средствами прокурорского надзора как общее и частное, поскольку средства реагирования являются способом реализации средств надзора.

Относительно понятия «акты прокурорского реагирования» имеется несколько мнений. Большинство авторов рассматривают акты как предусмотренные федеральными законами правовые средства реализации полномочий прокуратуры. Акты прокурорского реагирования, согласно мнению Ю.Е. Винокурова, являются исключительными правовыми актами прокуратуры, выносимые только прокурором в порядке реализации своих полномочий. В.Г. Бессарабов под актом прокурорского реагирования понимает нормативно закрепленное правовое средство реагирования прокурора на нарушения законов, используемое в предусмотренных законом формах в ходе реализации полномочий по выявлению, устранению и предупреждению правонарушений. В целом можно сделать вывод, что акты прокурорского реагирования являются формой реагирования прокурора на выявленные нарушения закона и также, как и средствами прокурорского реагирования являются способом реализации средств прокурорского надзора.

Понятия полномочия прокурора и средства прокурорского надзора в науке прокурорского надзора не признаются тождественными. Е.Л. Никитин приводит следующее определение полномочий прокурора: «полномочия прокурора рассматриваются как право осуществлять ту или иную деятельность». Под средствами прокурорского надзора Е.Л. Никитин подразумевает действия, направленные на реализацию указанных прав. Полномочия прокурора являются составной частью средств прокурорского надзора.

Е.Р. Ергашев в своих работах выделяет исключительно правовые средства прокурорского надзора, отвергая возможность существования неправовых средств, и понимает их как регламентированные законом и опосредованные его полномочиями действия, посредством которых обеспечиваются устранение выявленных нарушений законности, причин и условий, им способствующих, и привлечение виновных лиц к предусмотренной законом ответственности.

Антонов И.А. и Михальчук Ю.П. приводят следующее определение: «Правовые средства прокурорского надзора - совокупность предусмотренных юридическими нормами прав и обязанностей, а также актов правоприменения (реагирования) для достижения целей и осуществления задач прокуратуры».

Следует отметить, что некоторые авторы в своих работах приводят тезис о различиях в определениях «правовые средства прокурорского надзора» и «средства прокурорского надзора». Приводя в качестве аргумента то, что под правовыми средствами стоит понимать только те средства, которые прямо указаны в нормативно-правовых актах, а средствами прокурорского надзора являются все остальные неуказанные прямо в законе средства, пусть и не вступающие в противоречие с нормами закона. По мнению авторов настоящей статьи, все средства прокурорского надзора априори являются правовыми, поскольку использование неправовых средств вступает в противоречие с основным принципом деятельности прокуратуры – принципом законности. Соответственно, необходимость в разграничении понятий правовые средства и средства прокурорского надзора отсутствует.

Схожесть всех вышеупомянутых понятий неизбежно влечет к путанице в науке прокурорского надзора, в связи с чем, в целях выработки единого подхода, требуется ввести в научный оборот собирательное понятие – средства прокурорского надзора.

Следует отметить, что законодатель не ввел в оборот общепринятых дефиниций и не разграничил между собой данные понятия, что и приводит к сложившейся коллизии.

Авторами, исходя из анализа мнений ученых правоведов, предлагается следующее понятие: средствами прокурорского надзора являются основанные на законе и опосредованные полномочиями прокурора действия, посредством которых обеспечивается достижение стоящих перед органами прокуратуры целей и задач.

Существуют различные классификации средств прокурорского надзора. В рамках общего надзора выделяют средства, направленные на выявление нарушений (проверки, беспрепятственный проход на территории поднадзорных органов, доступ к документам необходимым для проведения проверки, беседы с гражданами для получения объяснений), на устранение нарушений (протест, представление, требование прокурора об изменении нормативного правового акта, заявление в суд в порядке, предусмотренном гражданско-процессуальным и административным законодательством), направленные на привлечение виновных к ответственности (возбуждение производства об административном правонарушении, требование о привлечении виновных лиц к ответственности) направленные на предупреждение правонарушений и имеющие превентивный характер (предостережение о недопустимости нарушения закона).

Практика применения вышеупомянутых средств прокурорского надзора показала, что имеются некоторые несовершенства в законодательном регулировании.

Так, например, в отношении протеста и представления не распространяет своё действие статья 6 Закона о прокуратуре (обязательность исполнения требований прокурора). Исходя из этого можно сделать вывод, что данные средства прокурорского надзора не наделены свойством принудительного исполнения и соответственно необязательны к исполнению. Настоящий вывод подтверждается позицией высших судебных инстанций, согласно которой требования прокурора, содержащиеся в представлениях и протестах, не обладают силой принудительного исполнения.

Конституционный Суд Российской Федерации указывает, что в представление прокурора заложена цель понудить лиц устранить нарушения в добровольном порядке, в связи с чем оно не должно быть наделено свойством обязательности исполнения. Возможность прокурора возбуждать производство об административном правонарушении по факту невыполнения законных требований прокурора (ст. 17.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) является гарантией безусловности исполнения требования прокурора изложенном в представлении.

Такая позиция Конституционного Суда Российской Федерации порождает неопределённость. С одной стороны, Конституционный Суд Российской Федерации разъяснил, что требования прокурора, изложенные в представлении, не могут возложить какие-либо обязанности на лицо, в адрес которого оно внесено, однако, с другой стороны, в случае их неисполнения прокурор все же вправе вынести постановление о возбуждении производства об административном правонарушении. /4/.

По мнению авторов настоящей статьи, прокурор действительно может в случае неисполнения любого из своих актов, прямо вытекающих из его полномочий, обратиться в суд с целью привлечения не исполнившего требование прокурора лица к ответственности. Однако, это влечет к затягиванию сроков устранения выявленных нарушений.

Относительно протеста, свое мнение, схожее с позицией Конституционного Суда Российской Федерации, высказал Верховный Суд Российской Федерации. Согласно которому, законодатель в Законе о прокуратуре не возлагает на лицо, принявшее акт на который прокурором принесен протест, обязанность по отмене или изменению этого акта. Данному лицу необходимо в десятидневный срок рассмотреть принесенный протест и сообщить в письменной форме прокурору о результатах рассмотрения /2/.

Исходя из изложенного, авторам представляется необходимым включить протест и представление в перечень статей, указанных в ст. 6 Закона о прокуратуре, тем самым исключив возможность неточного их толкования и однозначно решив вопрос об обязательности исполнения вышеуказанных средств прокурорского надзора.

Помимо этого, для сохранения баланса интересов, авторам представляется целесообразным включить в Закон о прокуратуре возможность лица, к которому прокурором применены средства прокурорского надзора, обжаловать такие действия вышестоящему прокурору. В настоящее время в Законе о прокуратуре порядок обжалования не прописан, и лица, несогласные с примененными к ним мерами, обращаются в суд в порядке установленным Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации. Право на обращение к вышестоящему прокурору ускорит процесс восстановления законности и снизит нагрузку на судебную систему.

В научной литературе существует также мнение, с которым авторы настоящей статьи безусловно согласны, о необходимости признания на законодательном уровне обязательными для исполнения всех требований прокурора, вытекающих из его полномочий. Данная мера с учетом установления законодателем возможности обжалования вынесенных прокурором актов безусловно повысит уровень законности и ускорит время устранения нарушений, выявленных прокурором.

Список использованной литературы:

1. О прокуратуре Российской Федерации: федер.закон от 17.01.1992 № 2202-1 (в ред. от 30.12.2020) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47. – ст. 4472; Российская газета. – 2021. – № 2.
2. Постановление Верховного Суда РФ от 21.12.2011 № 59-АД11-1
3. Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики: монография / О.Н. Коршунова, В.В. Лавров, Е.Л. Никитин и др. Москва: РУСАЙНС. – 2019. – 268 с.
4. Бондаренко В.А., Ершова В.А. [Законность оспаривания представления прокурора](http://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=CJI&n=78456&date=02.02.2021) // Законность. – 2014. – № 6. – С. 9.
5. Ергашев Е. Р. Понятие и классификация правовых средств, применяемых органами прокуратуры/[Е. Р. Ергашев](https://www.elibrary.ru/author_items.asp?refid=725245411&fam=%D0%95%D1%80%D0%B3%D0%B0%D1%88%D0%B5%D0%B2&init=%D0%95+%D0%A0)//[Рос. юрид. журнал](https://www.elibrary.ru/contents.asp?titleid=9067). – 2007. – № 1. – С. 116-119
6. Ергашев Е.Р. [Принципы института надзора](http://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=CJI&n=17222&date=02.02.2021) за исполнением законов // Исполнительное право. – 2006. – № 3.
7. Ергашев Е.Р., Мирошниченко М.Н. [К вопросу о средствах](http://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=CJI&n=25547&date=02.02.2021) прокурорского реагирования в сфере экологического законодательства // Экологические право. 2007. – № 5. – С. 23 - 26.