

Научная статья

УДК 347.963

DOI 10.17150/1819-0928.2023.24(1).41-48

EDN XLFRJS



К вопросу о выделении сопроводительных полномочий прокурора по надзору за исполнением законов

Юлия Олеговна Карпышева

Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, Иркутск, Россия

jillianr@mail.ru, <http://orcid.org/0000-0003-1111-0662>

АННОТАЦИЯ

В статье обосновывается выделение новой группы полномочий прокурора по надзору за исполнением законов – сопроводительных полномочий. Целесообразность определения такой группы полномочий связана с указаниями Генеральной прокуратуры Российской Федерации о необходимости осуществления надзорного сопровождения нижестоящими прокурорами некоторых видов деятельности. Вместе с тем имеющиеся в настоящее время полномочия прокурора по надзору за исполнением законов не позволяют в полной мере реализовывать такие указания в связи с наличием регламентированного законом порядка проведения прокурорской проверки. В целях регламентации деятельности прокурора по надзорному сопровождению, а также защиты прав поднадзорных органов, организаций и иных лиц предлагается ввести понятие сопроводительной проверки исполнения законов, определив ее основные признаки, цель, предмет и основание, которые предполагается отражать в решении о проведении сопроводительной проверки. Также предложены порядок и сроки осуществления такой проверки. Рассматривается возможность применения в ходе сопроводительной проверки иных проверочных полномочий прокурора по надзору за исполнением законов: право требовать представления необходимых документов и материалов или их копий, статистических и иных сведений; право требовать выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; право по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения поднадзорных лиц; право вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов; право требовать у уполномоченных контрольных (надзорных) органов проведения контрольного (надзорного) мероприятия. Кроме того, представлено соотношение сопроводительной проверки и проверки исполнения законов. Обосновывается необходимость законодательного определения возможности применения мер прокурорского реагирования по нарушениям, выявленным в рамках надзорного сопровождения.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

надзор за исполнением законов, надзорное сопровождение, полномочия прокурора, прокурорская проверка, сопроводительная проверка

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Карпышева Ю.О. К вопросу о выделении сопроводительных полномочий прокурора по надзору за исполнением законов // Академический юридический журнал. 2023. Т. 24. № 1. С. 41–48. DOI 10.17150/1819-0928.2023.24(1).41-48. EDN XLFRJS

Original article

On the issue of allocating the accompanying powers of the prosecutor to supervise the implementation of laws

Yulia O. Karpysheva

Irkutsk Law Institute Affiliated with the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Irkutsk, Russia

jillianr@mail.ru, <http://orcid.org/0000-0003-1111-0662>

ABSTRACT

The article is devoted to the rationale for the allocation of a new group of powers of the prosecutor to supervise the implementation of laws – accompanying powers. The expediency of defining such a group of powers is related to the instructions of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation on the need for supervisory support by lower-rank prosecutors of certain types of activities. At the same time, the

© Карпышева Ю.О., 2023

currently available powers of the prosecutor to supervise the implementation of laws do not allow the full implementation of such instructions due to the existence of a procedure for conducting a prosecutorial audit regulated by law. In order to regulate the activities of the prosecutor for supervisory support, as well as protect the rights of supervised bodies, organizations and other persons, it is proposed to introduce the concept of an accompanying inspection of the implementation of laws, defining its main features, purpose, subject and basis, which are supposed to be reflected in the decision to conduct an accompanying inspection. It also proposes the procedure and timing for such verification. The possibility of using other verification powers of the prosecutor to supervise the implementation of laws during the accompanying inspection was considered: the right to demand the submission of the necessary documents and materials or their copies, statistical and other information; the right to demand the allocation of specialists to clarify the issues that have arisen; the right, upon presentation of an official ID, to freely enter the territories and premises of supervised persons; the right to call officials and citizens for explanations about violations of laws; the right to demand that authorized control (supervisory) bodies carry out control (supervisory) measures. In addition, the correlation of the accompanying inspection and the inspection of the implementation of laws is presented.

The necessity of legislative determination of the possibility of applying prosecutorial response measures to violations identified during the accompanying inspection is substantiated.

KEYWORDS

prosecutor's supervision over the implementation of laws, supervisory support, powers of the prosecutor, prosecutor's check, accompanying inspection

FOR CITATION

Karpysheva Yu.O. On the issue of allocating the accompanying powers of the prosecutor to supervise the implementation of laws. *Akademicheskij yuridicheskij zhurnal = Academic Law Journal*. 2023;24(1):41–48. (In Russian). DOI 10.17150/1819-0928.2023.24(1).41-48. EDN XLFRJS

Введение

В настоящее время осуществление надзора за исполнением законов в Российской Федерации тесно связано с проведением соответствующих прокурорских проверок. Такой вывод можно сделать на основании анализа научной литературы, а также судебной практики. Только по результатам проверки исполнения законов принятие мер прокурорского реагирования является законным [1, с. 117]. Согласно пункту 2 статьи 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹ (далее – Закон о прокуратуре) 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. Следовательно, проведение проверки при отсутствии такой информации неправомерно.

Вместе с тем Т.А. Ашурбеков отмечает, что конституционные нормы в рамках надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации являются неизменными приоритетами надзорной деятельности органов прокуратуры, поэтому их соблюдение должно обеспечиваться в режиме постоянного мониторинга [2]. Профессор В.П. Рябцев также обращает внимание на то, что, исходя из формулировки предмета

надзора, таковой осуществляется, когда есть признаки нарушений законов, однако, например, для объявления предостережения о недопустимости нарушения законов подобных признаков, равно как и самих нарушений, не требуется. Указанное обстоятельство, а также иные наряду с ним свидетельствуют о необходимости приведения 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 надзора» [3, с. 3].

Необходимо отметить, что на сегодняшний день осуществление надзора за исполнением законов предполагается посредством реализации предоставленных прокурору полномочий, среди которых, бесспорно, основным выступает проверка исполнения законов, порядок проведения которой регламентирован Законом о прокуратуре. Иные проверочные полномочия прокурора применяются им, как правило, непосредственно в ходе проведения проверки. При этом некоторые полномочия вне проверки применяются прокурорами крайне редко. Например, требование о выделении специалистов для выяснения возникших вопросов, предусмотренное подпунктом 2 пункта 1 статьи 22 Закона о прокуратуре, применяется в основном лишь в рамках прокурорской проверки, равно как и возможность беспрепятственно входить на территорию под-

¹ О прокуратуре Российской Федерации : Федер. закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

надзорных лиц (подпункт 1 пункта 1 статьи 22 Закона о прокуратуре). Соответствующий порядок проведения прокурорской проверки, инициирование которой должно сопровождаться вынесением соответствующего решения и уведомлением об этом лица, в отношении которого принято такое решение, предусмотрен Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»². С момента вступления в силу указанного Закона проверяемые лица стали обжаловать действия прокуроров по применению полномочий, если они осуществлялись без вынесенного решения о проведении проверки. Например, постановлением Арбитражного суда Уральского округа от 16 апреля 2019 года³ суд признал незаконными действия прокурора по внесению поднадзорному лицу представления об устранении нарушений закона, мотивируя тем, что прокурорская проверка в порядке статьи 21 Закона о прокуратуре не проводилась. Таким образом, осуществление надзора за исполнением законов без проведения соответствующей проверки в настоящее время затруднительно.

Кроме того, необходимо учитывать, что с течением времени противодействие деятельности прокурора в целом и прокурорским проверкам в частности «становится все более активным и можно прогнозировать в дальнейшем его усиление» [4, с. 31; 5].

В то же время многие организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации акцентируют внимание на осуществлении непрерывного надзора по ряду направлений деятельности. И если ранее в подобных приказах фигурировали формулировки «постоянный», «системный» надзор, то в 2019 году был издан приказ Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов»⁴ (далее – приказ ГП № 192), в котором впервые было введено понятие «надзорное сопровождение». Данное выражение уверенно

вошло в оборот и часто используется прокурорскими работниками. Более того, по итогам совещания, посвященного итогам работы органов прокуратуры в первом полугодии 2022 года, Генеральным прокурором Российской Федерации определены и иные направления, требующие постоянного надзорного сопровождения⁵.

Однако проведение прокурорских проверок в рамках «постоянного» надзора не всегда возможно в силу обязательности наличия оснований для их инициирования – информации о возможных нарушениях закона. А применение полномочий по реагированию и профилактике нарушений без проведения проверки, как уже отмечалось, может повлечь судебное обжалование действий прокурора со стороны поднадзорного лица.

Кроме того, при организации надзорного сопровождения реализация иных проверочных полномочий прокурора не всегда проходит беспроблемно. Прокурором одного из районов города Хабаровска в поднадзорное учреждение, участвующее в выполнении национального проекта, было направлено требование о еженедельном предоставлении сведений о ходе его реализации. Учреждение ответило отказом, мотивировав тем, что соответствующий вид отчетности для него не предусмотрен, а запрос информации не обусловлен проведением проверки исполнения законов. Более того, действия прокурора учреждение обжаловало в суде. Несмотря на то, что суды всех инстанций в удовлетворении заявленных требований истца отказали, а Верховный Суд Российской Федерации их решения признал законными и обоснованными⁶, на процедуру обжалования ушло значительное количество времени, в течение которого необходимые сведения в прокуратуру учреждением не предоставлялись.

Но даже в случаях надлежащей организации поступления сведений о ходе реализации тех или иных национальных проектов, а также выявления нарушений путем изучения данных, размещаемых в сети Интернет (например, в Единой информационной системе «Закупки»), принять меры прокурорского реагирования без проведе-

² О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: Федер. закон от 07 марта 2017 г. № 27-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2017. № 11. Ст. 1536.

³ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 16 апр. 2019 г. № Ф09-1307/19 по делу № А50-18801/2018. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/Teo3NgD96lb1/> (дата обращения: 14.10.2022).

⁴ Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов: Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 14 марта 2019 г. № 192 // Законность. 2019. № 5.

⁵ Под председательством Генпрокурора России Игоря Краснова состоялось совещание, посвященное итогам работы органов прокуратуры в первом полугодии 2022 г. и исполнению ранее данных поручений Генпрокуратуры России. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/search?article=75814634> (дата обращения: 14.10.2022).

⁶ Определение Верховного суда РФ от 23 марта 2021 г. № 303-ЭС21-1938 по делу № А73-6464/2020. URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-23032021-n-303-es21-1938-po-delu-n-a73-64642020/> (дата обращения: 14.10.2022).

ния проверки исполнения законов и выяснения всех обстоятельств нарушений, а также причин и условий, им способствовавших, не представляется возможным.

С учетом изложенного можно сделать вывод, что в настоящее время надзорное сопровождение не вполне вписывается в существующую модель предмета надзора за исполнением законов, на что автором уже обращалось внимание [6]. В этой связи, на наш взгляд, назрела необходимость совершенствования существующей модели предмета надзора за исполнением законов, а также системы разработки и внедрения в правоприменительную практику соответствующих полномочий прокурора.

Основная часть

Для приведения предмета надзора за исполнением законов в соответствие с существующими реалиями надзорной деятельности автором было предложено ввести в качестве нового элемента предмета надзора формулировку «надзорное сопровождение» [6], введенную приказом ГП № 192. Однако надзорное сопровождение должно осуществляться не всегда, а только в определенных случаях.

В соответствии с частью 1 статьи 129 Конституции Российской Федерации⁷ полномочия и функции органов прокуратуры, организация и порядок их деятельности определяются федеральным законом. И особенности надзорного сопровождения как элемента надзора за исполнением законов также должны быть прописаны в федеральном законе, в частности в Законе о прокуратуре. Однако прописывать в нем виды деятельности, для которых необходимо надзорное сопровождение, видится нецелесообразным в связи с тем, что в современном мире смена приоритетов как во внутренней, так и во внешней политике происходит очень быстро. Законотворческий же процесс не столь оперативен. Для разрешения данной проблемы видится более верным в Законе о прокуратуре предусмотреть перечень должностных лиц, которые своими указаниями и организационно-распорядительными документами могли бы при необходимости корректировать сферы, подлежащие надзорному сопровождению. Очевидно, что таким должностным лицом должен быть определен Президент Российской Федерации, поручения которого

⁷ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. : (с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 01 июля 2020 г.) // Российская газета. 2020. 04 июля.

играют важную роль в надзорной деятельности прокуратуры [7; 8]. Еще одним таким должностным лицом, бесспорно, видится Генеральный прокурор Российской Федерации, во многих правовых актах которого уже сейчас содержится немало указаний о необходимости осуществления «системного», «постоянного» надзора в той или иной сфере.

Законодательное закрепление надзорного сопровождения в качестве элемента предмета надзора за исполнением законов позволит прокурорам применять уже имеющиеся проверочные полномочия и полномочия по реагированию и профилактике нарушений, а также разработать и внедрить в правоприменительную практику новые полномочия, характерные непосредственно для надзорного сопровождения и необходимые для постоянного отслеживания исполнения конкретных законов поднадзорными лицами.

Изучив правоприменительную практику прокуратур городов и районов Уральского, Сибирского и Дальневосточного федеральных округов Российской Федерации, а также опросив их работников⁸, автор сделала вывод о том, что в ходе надзорного сопровождения может применяться большая часть имеющихся проверочных полномочий прокурора.

Первое полномочие, которое наиболее часто используется прокурорскими работниками при надзорном сопровождении, – направление требований о предоставлении необходимых документов и материалов или их копий, статистических и иных сведений. Данное полномочие отмечено среди используемых при надзорном сопровождении у 93% респондентов. Вместе с тем выше уже указывалось на случаи противодействия предоставлению информации по таким требованиям.

Второе полномочие – требование о выделении специалистов для выяснения возникших вопросов⁹. Чаще всего оно используется прокурорами уже при наличии информации о нарушениях закона и в ходе проведения в этой связи проверки. Процент случаев привлечения специ-

⁸ В ходе исследования проведено анкетирование около 800 прокурорских работников, изучено 98 материалов прокурорских проверок, 52 паспорта строящихся в рамках реализации национальных проектов объектов, 76 материалов, содержащих систематизацию сведений о ходе реализации национальных проектов, осуществлении закупочной деятельности органами государственной и муниципальной власти, а также о ходе исполнения заключенных государственных и муниципальных контрактов.

⁹ Пункт 13 ст. 21 Закона о прокуратуре в данном случае не рассматривается, так как он может быть использован только в рамках проведения проверки исполнения законов.

алистов вне проверки крайне мал: об этом сообщили всего 7% респондентов.

Думается, при надзорном сопровождении возможно более активное привлечение специалистов. Например, когда необходимо проверить качество проведенных подрядчиком работ по строительству или ремонту автодороги в рамках государственного контракта либо качество атмосферного воздуха для достижения целевых показателей национального проекта «Экология», и т. д. Подобные исследования необходимы не всегда и могут проводиться выборочно, например, когда ранее в ходе работ подрядчик уже допускал нарушения.

Еще одно полномочие, которое может быть применено прокурором, это право по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения поднадзорных лиц, в отношении которых осуществляется надзорное сопровождение, а также иметь доступ к их документам и материалам. При надзорном сопровождении можно и вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов. Этими полномочиями прокурорские работники пользуются в 47% и 69% случаев соответственно.

Вероятно, при надзорном сопровождении не подлежит применению требование о проведении проверок, контрольных (надзорных) мероприятий по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Согласно пункту 1.1 статьи 22 Закона о прокуратуре такое требование направляется при наличии «материалов и обращений, свидетельствующих о причинении вреда (ущерба) или угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям», т. е. если у прокурора уже есть сведения о возможных нарушениях закона со стороны поднадзорного органа (организации). Исходя из смысла статьи 57 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹⁰, основанием для проведения контрольного (надзорного) мероприятия, помимо требования прокурора, могут быть сведения, свидетельствующие о нарушениях со стороны лица, либо иные обстоятельства, связанные с получением соответствующих поручений Президента или Правительства Российской Федерации или наступлением установленных законом сроков. То же самое касает-

ся и требования о проведении проверки в рамках Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹¹, в соответствии со статьей 10 которого основанием для проведения внеплановой проверки могут служить в целом аналогичные сведения и обстоятельства, а требование прокурора о проведении внеплановой проверки должно основываться на «поступивших в органы прокуратуры материалах и обращениях», что вновь предполагает получение информации о возможном нарушении со стороны поднадзорного лица, которую надлежит проверить. Таким образом, при отсутствии данных о возможных нарушениях со стороны поднадзорных лиц, требование о проведении контрольного (надзорного) мероприятия направлено быть не может.

Однако вполне возможно направить проверяемому лицу требование провести служебную проверку либо проверку, например, качества проведенных работ своими силами. Видится уместным и направление требования о проведении ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных поднадзорному лицу организаций. Каких-то отдельных положений закона, регламентирующих проведение данных мероприятий, не предусмотрено, следовательно, ограничений для прокурора при направлении подобных требований нет.

Отметим, что осуществление надзорного сопровождения как вид деятельности обладает определенной спецификой, в связи с чем проверочные полномочия прокурора должны быть дополнены специальным полномочием – сопроводительной проверкой исполнения законов, порядок осуществления которой должен быть регламентирован. Такая проверка будет представлять собой совокупность действий прокурора, осуществляемых как во взаимодействии, так и без взаимодействия с проверяемым лицом, в рамках предоставленных полномочий и направленных на мониторинг исполнения законов, определенных Генеральным прокурором Российской Федерации, поднадзорными органами, организациями, иными лицами вне зависимости от наличия информации о нарушении закона.

¹⁰ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : Федер. закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

¹¹ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : Федер. закон от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6249.

Таким образом, сопроводительная проверка обладает следующими основными признаками:

1. Данная проверка представляет собой мониторинг, т. е. постоянное отслеживание исполнения законов вне зависимости от наличия информации о возможных нарушениях со стороны поднадзорного органа, организации или иного лица.

2. Сопроводительная проверка исполнения законов осуществляется в пределах предоставленных прокурору полномочий.

3. При проведении сопроводительной проверки исполнения законов прокурор может как взаимодействовать с проверяемым лицом, так и реализовывать проверочные полномочия без такого взаимодействия.

Направления деятельности, к которым может быть применено надзорное сопровождение, должны быть четко определены. В качестве должностного лица, уполномоченного на принятие соответствующих решений, должен быть определен Президент Российской Федерации. Кроме того, наделение Генерального прокурора Российской Федерации полномочием по определению таких направлений с учетом складывающейся ситуации в стране и в мире, меняющихся приоритетов государственной политики будет наиболее эффективным. При этом в соответствии со статьей 129 Конституции Российской Федерации необходимо, чтобы соответствующее право было предоставлено Президенту и Генеральному прокурору Законом о прокуратуре.

Кроме того, начало надзорного сопровождения должно ознаменоваться вынесением решения о проведении сопроводительной проверки, в котором надлежит, как и в решении о проведении проверки исполнения законов, прописать цель, предмет и основание данного мероприятия.

Думается, предмет и цель надзорного сопровождения совпадают с аналогичными категориями традиционной прокурорской проверки и представляют собой исполнение поднадзорным органом / организацией / лицом конкретного закона / законов и оценку такого исполнения соответственно [9, с. 25].

Основанием проведения сопроводительной проверки будет выступать совокупность двух обстоятельств. Первое – это наличие соответствующего указания Президента Российской Федерации или Генерального прокурора на необходимость надзорного сопровождения конкретной сферы общественных отношений, и второе – юридический факт, в соответствии с которым такое сопровождение надлежит осуществлять

в отношении конкретного лица. В теории права юридические факты представляют собой определенные жизненные обстоятельства, вызывающие в соответствии с нормами права возникновение, изменение или прекращение правоотношений [10, с. 230; 11, с. 359]. В данном случае в качестве юридического факта можно определить осуществление лицом деятельности, подлежащей надзорному сопровождению. При таких обстоятельствах сопроводительная проверка может начаться с момента появления соответствующего лица на поднадзорной территории, возникновения договорных отношений, влекущих необходимость надзорного сопровождения, либо издания правового акта, в соответствии с которым деятельность органа или организации подлежит надзорному сопровождению.

В случае осуществления деятельности поднадзорным лицом на постоянной основе сопроводительная проверка будет бессрочной и может быть окончена только при отмене надзорного сопровождения, прекращении деятельности либо ликвидации лица. Например, при реализации национальных проектов государственные и муниципальные органы в качестве заказчиков должны надлежаще исполнять Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹². Данную деятельность они осуществляют постоянно. Следовательно, прокурор может вынести в отношении поднадзорного ему органа решение о проведении сопроводительной проверки, на основании которого бессрочно отслеживать исполнение заказчиком законодательства о контрактной системе. Если же деятельность, в отношении которой установлено надзорное сопровождение, осуществляется поднадзорным лицом эпизодически, то срок сопроводительной проверки будет связан с началом и окончанием такой деятельности. Так, в отношении субъекта предпринимательства сопроводительная проверка будет проводиться с момента заключения государственного или муниципального контракта и завершится, когда данный контракт будет надлежащим образом исполнен.

Кроме того, решение о проведении сопроводительной проверки должно быть доведено до сведения лица, в отношении которого оно вынесено. Такое уведомление может быть на-

¹² О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : Федер. закон от 05 апр. 2013 г. № 44-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

правлено в течение трех рабочих дней с момента вынесения, но не позже направления требований о предоставлении информации, взятия объяснений или применения иных проверочных полномочий. О завершении сопроводительной проверки в связи с отменой надзорного сопровождения либо прекращением соответствующей деятельности поднадзорное лицо также должно быть уведомлено.

На основании такого решения прокурор сможет в дальнейшем без ограничения в сроках и не встречая препятствий со стороны проверяемого лица отслеживать исполнение им соответствующих законов, в том числе применяя практически все, закрепленные статьей 22 Закона о прокуратуре, полномочия.

Проведение прокурорской проверки исполнения законов — самостоятельное полномочие прокурора, реализуемое вне надзорного сопровождения, при получении сведений о нарушениях со стороны поднадзорного лица. Причем такие сведения должны быть получены не в рамках надзорного сопровождения, а из иных источников. В этом случае сопроводительная проверка будет идти параллельно и не зависеть от хода и результатов иных проверок.

Что касается полномочий по реагированию и профилактике правонарушений, то, на наш взгляд, при обнаружении в ходе надзорного сопровождения каких-либо несоответствий в деятельности лица положениям закона, прокурор

может применять любые меры прокурорского реагирования. К слову, на необходимость законодательного закрепления возможности реагировать на нарушения, выявляемые в ходе надзорного сопровождения, без проведения проверки исполнения законов, указали 75% опрошенных прокурорских работников. В случае законодательного закрепления такого элемента предмета надзора за исполнением законов как надзорное сопровождение, а также сопроводительной проверки в качестве полномочия, такая оговорка станет излишней.

Заключение

Подводя итог, отметим, что в настоящее время надзорное сопровождение прокурорами осуществляется повсеместно. Однако так как данный вид деятельности законодателем не регламентирован, а имеющихся проверочных полномочий для надлежащего мониторинга исполнения законов поднадзорными органами, организациями и иными лицами недостаточно, имеют место факты противодействия прокурору со стороны проверяемых лиц. В результате снижается оперативность и эффективность деятельности прокурора по надзору за исполнением законов. Эта проблема может быть решена при закреплении в Законе о прокуратуре такого вида деятельности прокурора, как надзорное сопровождение, и определении для его осуществления необходимых полномочий.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Карпышева Ю.О. Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов / Ю.О. Карпышева. — Иркутск : Изд-во ИЮИ (ф) УП РФ, 2020. — 147 с. — EDN UITNWP.
2. Ашурбеков Т.А. Прокурорский надзор за соблюдением Конституции / Т.А. Ашурбеков. — EDN KWLJLL // Законность. — 2006. — № 7. — С. 2–6.
3. Рябцев В.П. Предмет надзора нуждается в дополнительной регламентации / В.П. Рябцев. — EDN NQXWAP // Законность. — 2011. — № 3. — С. 3–5.
4. Исламова Э.Р. Преодоление противодействия прокурорской проверке исполнения законов: теоретические, правовые и организационно-методические аспекты / Э.Р. Исламова. — EDN SFITFT // Вестник Университета Российской Федерации. — 2020. — № 1. — С. 31–36.
5. Винокуров А.Ю. Законность требований прокурора и ответственность за их невыполнение / А.Ю. Винокуров // Актуальные вопросы российского права: сб. науч. ст. — Москва, 2011. — Вып. 23. — С. 15–25.
6. Карпышева Ю.О. О необходимости совершенствования предмета прокурорского надзора за исполнением законов / Ю.О. Карпышева. — DOI 10.17150/1819-0928.2022.23(1).95-102. — EDN UOKVTN // Академический юридический журнал. — 2022. — Т. 23, № 1. — С. 95–102.
7. Винокуров А.Ю. К вопросу о необходимости легализации поручения Президента Российской Федерации как основания для проведения прокурорами «общенадзорной» проверки / А.Ю. Винокуров // Актуальные проблемы прокурорской деятельности: сб. материалов науч.-практ. конф. / под ред. Н.В. Коваль. — Москва, 2020. — С. 5–10.
8. Винокуров А.Ю. Деятельность прокуратуры по обеспечению законности при проведении административных процедур / А.Ю. Винокуров // Административные процедуры: проблемы правового регулирования: материалы XVII Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. Э.П. Андриюхиной, С.М. Зубарева, Ю.В. Степаненко. — Москва, 2020. — С. 31–35.

9. Карпышева Ю.О. Актуальные проблемы принятия прокурором решения о проведении проверки исполнения законов в порядке ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»: учеб. пособие / Ю.О. Карпышева. – Иркутск: Изд-во ИЮИ (ф) УП РФ, 2019. – 47 с. – EDN DXLPFR.

10. Теория государства и права: учебник / отв. ред. В.Д. Перевалов. – 3-е изд. – Москва: Норма, 2009. – 496 с.

11. Теория государства и права: учеб. пособие / под ред. А.В. Юрковского. – Иркутск: Изд-во ИЮИ (ф) УП РФ, 2016. – 620 с. – EDN YRBFTN.

REFERENCES

1. Karpysheva Yu.O. Current problems of prosecutor's supervision over the implementation of laws. Irkutsk Law Institute (branch) University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation Publ., 2020. 147 p. EDN: UITNWP.

2. Ashurbekov T.A. Prosecutor's supervision of compliance with the Constitution. *Zakonnost' = Legality*, 2006, no. 7, pp. 2–6. (In Russian). EDN: KWLJLL.

3. Ryabtsev V.P. The Object of the Supervision is Requiring in Additional Regulation. *Zakonnost' = Legality*, 2011, no. 3, pp. 3–5. (In Russian). EDN: NQXWAP.

4. Islamova E.R. Overcoming Resistance to Prosecutorial Inspection of the Implementation of Laws: Theoretical, Legal, Organizational and Methodological Aspects. *Vestnik Universiteta Rossiiskoi Federatsii = Bulletin of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation*, 2020, no. 1, pp. 31–36. (In Russian). EDN: SFITFT.

5. Vinokurov A.Yu. Legality of the prosecutor's requirements and liability for their failure. *Topical Issues of Russian Law. Collected Papers*. Moscow, 2011, iss. 23, pp. 15–25. (In Russian).

6. Karpysheva Yu.O. On the Need to Improve the Subject of Prosecutorial Supervision Ensured Compliance With Laws. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Law Journal*, 2022, vol. 23, no. 1, pp. 95–102. (In Russian). EDN: UOKVTN. DOI: 10.17150/1819-0928.2022.23(1).95-102.

7. Vinokurov A.Yu. To the issue of the need to legalize the order of the President of the Russian Federation as a basis for prosecutors to conduct a “general supervision” inspection. Koval N.V. (ed.). Actual problems of prosecutor's activity. Koval N.V.(ed.). Current problems of prosecutor's activity. *Materials Scientific Conference*, Moscow, 2020, pp. 5–10. (In Russian).

8. Vinokurov A.Yu. Activities of the prosecutor's office to ensure the rule of law during administrative procedures. Andryukhina E.P., Zubarev S.M., Stepanenko Yu.V. (eds). Administrative procedures: problems of legal regulation, *Materials XVII of International Scientific Conference*, Moscow, 2020, pp. 31–35. (In Russian).

9. Karpysheva Yu.O. Actual problems of the prosecutor's decision to conduct an audit of the implementation of laws in accordance with Art. 21 of the Federal Law “On the Prosecutor's Office of the Russian Federation”. Irkutsk Law Institute (branch) University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation Publ., 2019. 47 p. EDN: DXLPFR.

10. Perevalov V.D. (ed.). *Theory of State and Law*. 3rd ed. Moscow, Norma Publ., 2009. 496 p.

11. Yurkovskii A.V. (ed.). *Theory of State and Law*. Irkutsk Law Institute (branch) University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation Publ., 2016. 620 p. EDN: YRBFTN.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Юлия Олеговна Карпышева – кандидат юридических наук, доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении гражданских и арбитражных дел. Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации. 664035, Россия, Иркутск, ул. Шевцова, 1; Researcher ID 5319-2016

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Yulia O. Karpysheva – PhD in Law, Associate Professor, the Department of Prosecutor's Supervision Chair. Irkutsk Law Institute (Branch) of the Academy of Prosecutor General's Office of the Russian Federation. 1, Shevtsova st., Irkutsk, Russia, 664035; Researcher ID 5319-2016

Поступила в редакцию / Received 05.11.2022

Доработана после рецензирования / Revised 29.12.2022

Принята к публикации / Accepted 16.03.2023