

УДК 347.963

DOI 10.37279/2413-1733-2021-7-4-318-323

ПРОБЛЕМАТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ

Могорычев А. М.

Прокуратура Республики Крым

В настоящей публикации автором установлены основные проблемы, имеющие место в прокурорской практике при осуществлении надзора за исполнением законов в разрешительной системе. Установлено, что отмеченные проблемы связаны с недостаточным законодательным регулированием разрешительной сферы, в частности, автор разграничивает проблемы на теоретические, прикладные и практические. Определены наиболее распространенные виды правонарушений, которые совершаются компетентными государственными органами и органами местного самоуправления при предоставлении разрешительных документов. По результатам исследования проблемных аспектов предложены перспективные направления, направленные на усовершенствование прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе.

Ключевые слова: прокурорский надзор, разрешительная система, исполнение, прокуратура, свобода человека, правовое регулирование, соблюдение Конституции.

На сегодняшний день в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления распространена без должной необходимости практика внедрения чрезмерного администрирования, что порождает затягивание сроков оказания разрешительных процедур, безосновательное навязывание платных услуг в разрешительной сфере, а также приводит к необоснованному отказу граждан в реализации их прав, предоставленных действующим законодательством. Если государственными органами не осуществляются те полномочия, которые возложены на них законодателем на нормативном уровне, то это является существенной угрозой безопасности граждан Российской Федерации.

Если в деятельности разрешительной системы будут иметь место различного рода нарушения, то это неизбежно приведет к появлению чрезвычайных ситуаций, которые могут стать причиной гибели людей, нанесения ущерба имуществу физических и юридических лиц, а также загрязнение окружающей среды [1, с. 165]. Имеют место случаи, когда производственные объекты, которые относятся к отдельному уровню опасности, эксплуатируются без получения необходимых для этого разрешительных документов. Так, без получения соответствующих разрешений осуществляется деятельность в транспортной сфере, предоставляется разрешение на ношение и хранение оружия, когда для этого не имеется предусмотренных законом оснований.

Состояние законности в разрешительной системе в некоторой степени деформировано, находится на неудовлетворительном уровне, что приводит к возникновению таких обстоятельств, которые по своим последствиям могут быть охарактеризованы как резко негативные. Для того, чтобы снять в связи с этим имеющее место напряжение в обществе, снизить количество совершаемых в разрешительной системе противоправных деяний, на прокуратуру возложены функции по обеспечению точ-

ного соблюдения законодательства о разрешительной деятельности всеми подконтрольными органами, их должностными лицами и гражданами.

Значение прокурорского надзора за исполнением законов, в том числе и в разрешительной системе, обусловлено все более возрастающей ролью демократических основ в государственной политике, упор на реализацию такой функции государства, как правозащитная, верховенство закона во всех сферах жизнедеятельности общества. Все перечисленное определяет направления прокурорского надзора в том числе, указывая прокурору при выполнении своих функций на те сферы жизнедеятельности общества, в которых имеются проблемы, требующие оперативной реакции и вмешательства [2, с. 45]. В первую очередь прокурор направляет имеющиеся у него средства реагирования на установленные факты нарушения законов, которые совершаются должностными лицами органов государства и местного самоуправления, связанные с оказанием ими услуг в разрешительной сфере. Выполняя свои функции, прокурор побуждает должностных лиц указанных органов на правильное и соответствующее закону исполнение предоставленных им полномочий в разрешительной сфере.

С практических позиций важно установить проблемы, которые обнаруживаются в процессе прокурорского надзора за исполнением законов в разрешительной сфере. В частности, проблемы связаны с тем, что институт разрешительной системы не получил необходимого и достаточного освещения на доктринальном уровне; терминология, применяемая в этой сфере, не может быть охарактеризована как унифицированная, единообразная; также на теоретическом уровне не определен исчерпывающим образом перечень субъектов, которые принимают участие в правоотношениях, возникающих в разрешительной сфере. Помимо этого, на теоретическом уровне не разработаны также и формы разрешительной деятельности, особенности и специфика каждой из них, права и обязанности субъектов (как государственных органов, обладающих властными полномочиями, так и заявителей, которые обратились за получением услуги в разрешительной сфере).

В разрешительной системе в настоящий момент применяется огромный массив нормативных правовых актов различной юридической силы, в том числе и подзаконных нормативных правовых актов. Неоднократно высказывалось мнение о том, что следует провести кодификацию законодательства, применяемого в исследуемой сфере. Сложность, коллизийность и пробельность законодательства, составляющего нормативную основу разрешительной системы, составляет также отдельный блок проблемных аспектов, имеющих место в исследуемой сфере.

Что касается прокурорского надзора за исполнением законодательства о разрешительной системе, то их недостатки обусловлены отсутствием необходимого организационного обеспечения данного направления надзора. Поднадзорные объекты данного направления прокурорского надзора могут быть охарактеризованы как довольно разнообразные и специфические [3, с. 46]. Также в направлении нормативного обеспечения прокурорского надзора в разрешительной системе имеет место несовершенство нормативной базы, которое представляется возможным устранить для начала принятием отдельного приказа Генерального прокурора РФ, в котором регламентировать подробным образом основные аспекты, связанные с реализацией прокурором своих компетенций в данном направлении.

В настоящее время назрела необходимость существенной модернизации всей разрешительной системы, что повлечет за собой соответствующее улучшение и правоприменительной практики в исследуемой сфере, которая формируется органами исполнительной власти [4, с. 58]. В более глобальных перспективах это повысит эффективность государственного управления, более качественное оказание государственных и муниципальных услуг по предоставлению различных разрешений на осуществление отдельных видов деятельности.

Наиболее распространенными правонарушениями, которые допускаются в настоящее время в разрешительной системе, которые представляется возможным определить при анализе материалов прокурорских проверок в рамках надзора за исполнением законодательства, являются следующие:

- административные барьеры, специально создаваемые государственными органами и должностными лицами, предъявление не основанных на законе требований в отношении заявителей при обращении ими за получением разрешительных документов;

- выдача разрешений тем должностным лицом, которое не имеет на это соответствующих полномочий, или же выдача разрешительных документов с превышением полномочий, возложенных на должностное лицо. Выданные при таких обстоятельствах разрешения не имеют по сути юридической силы, но при этом они создают основания для того, чтобы нарушать права субъектов предпринимательской деятельности, что повлечет убытки и ущерб для них;

- нарушение сроков, которые установлены законодателем для принятия решений о предоставлении или отказе в предоставлении разрешительных документов, совершаемых должностными лицами органов государственной власти или органов местного самоуправления. Сам факт затягивания сроков выдачи разрешительной документации нарушает права и свободы не только непосредственно заявителя, но и большого круга других лиц, а также служит основанием для того, чтобы в период ожидания получения разрешительных документов осуществлять эту деятельность, не имея при этом на тот момент официально полученного разрешения на это со стороны государства, фактически нарушая действующее законодательство [5, с. 63];

- неуведомление или уведомление, но с нарушением установленных сроков, заявителя, обратившегося за получением разрешения, принятого решения о предоставлении или об отказе в предоставлении разрешительной документации;

- необоснованный отказ в предоставлении разрешения заявителю. При этом отказ мотивирован тем основанием, которое не установлено действующим законодательством. Также имеют место случаи, когда у заявителя запрашиваются дополнительно документы для получения разрешительных документов, которые не предусмотрены законодателем в качестве обязательного основания;

- применение принудительных мер воздействия в отношении субъектов предпринимательской деятельности при оказании услуг в рамках разрешительной деятельности. В частности, государственные органы, органы местного самоуправления, уполномоченные в разрешительной сфере, принимают те меры, которые не предусмотрены действующим законодательством, а также дифференцируют принимаемые меры в зависимости от организационно-правовой формы субъекта предпринимательской деятельности, территории его деятельности, длительности деятельности, тем самым создавая преимущественное положение для отдельных предприни-

мателей, что порождает барьеры для получения разрешительной документации другими, не имеющими перечисленных критериев.

Также с позиций прокурорской практики важно установить и факторы, которые приводят к нарушению законодательства, необоснованному ограничению прав физических и юридических лиц. С позиций правового регулирования разрешительной деятельности совершению нарушений способствуют:

- недостаточное правовое регулирование отдельных форм разрешительной деятельности, что приводит к различному толкованию применяемых законодательных норм, и, как следствие, отсутствие унифицированного подхода в аналогичных ситуациях;

- недостаточно определенные условия осуществления отдельных разрешительных процедур, что порождает необходимость уполномоченного должностного лица самостоятельно осуществлять толкование отдельных положений, таким образом пытаясь устранить имеющиеся пробелы в правовом регулировании;

- на федеральном уровне до сегодняшнего дня не принят унифицированный, единый федеральный закон, который бы установил гарантии осуществления прав всех заявителей, которые обращаются за получением разрешительных документов. В Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» [6] отдельные положения о данном направлении прокурорского надзора не получили своей регламентации. Также представляется необходимым установить в данном нормативном правовом акте и пределы подзаконного нормотворчества в исследуемой сфере. В регулировании нуждается и разграничение полномочий государственных органов в рамках оказываемых ими разрешительных процедур. Следует четко закрепить на нормативном уровне принадлежность полномочий в разрешительной сфере конкретному органу, занимающему определенный уровень в системе государственных органов. Во избежание различных коррупционных проявлений в разрешительной сфере необходимо предусмотреть и ограничивающие факторы в отношении компетентных должностных лиц, которые представляют государственные органы и органы местного самоуправления в исследуемой сфере.

В целом, прокурорский надзор составляет отдельный, самостоятельный вид государственной деятельности, который осуществляется специальным субъектом – прокуратурой, которая представляет собой единую, централизованную систему. На прокуратуру возложено осуществление прокурорского надзора за соблюдением законности на всей территории государства, который они осуществляют от имени Российской Федерации.

Так, в настоящее время существенную угрозу для задекларированного в Конституции РФ [7] положения о демократическом, правовом государстве представляет нарушения действующего законодательства, широко распространенные и причиняющие вред правоотношениям, существующим в обществе.

Представляется необходимым определить, что залогом успешной общенadzорной деятельности прокуратуры являются:

- глубокое и детальное изучение поступающей в прокуратуру информации о нарушениях законов;

- оценка нормативных актов с позиции их соответствия Конституции РФ и законам Российской Федерации;

- анализ различного рода материалов, статистических данных о работе поднадзорных объектов, которые также могут содержать сведения, указывающие на необходимость проведения проверок как своими силами, так и с привлечением контролирующих органов.

Прокуроры при осуществлении надзора за исполнением законов о защите прав субъектов предпринимательской деятельности ежегодно выявляют свыше сотни тысяч нарушений законов. Еще большее количество нарушений законов предупреждается уже на этапе составления сводных планов и при согласовании внеплановых выездных проверок органов государственного и муниципального контроля.

В целях совершенствования надзорной деятельности в названной сфере следует исключить возможность дублирования полномочий органов контроля федерального, субъектового и муниципального уровня, поскольку это значительно увеличивает административную нагрузку на предпринимателей.

К основным теоретическим проблемам прокурорского надзора в разрешительной системе можно отнести недостаточную разработанность такого принципа права как пролонгированное действия во времени смягчающих норм. Данные исследования в основном сосредоточены в области уголовного права, а в отношении гражданского процесса такие исследования имеются лишь в отношении отдельных правовых институтов.

Прикладными проблемами, вытекающими из фундаментально-теоретических, являются отсутствие законодательных норм, регулирующих данные правоотношения. Также встречаются на практике, проблемы кадрового состава, управленческие проблемы, проблемы неравномерного распределения нагрузки между работниками прокуратуры и отсутствия единой информационной базы.

Практической проблемой управления в данной сфере государственного регулирования является отсутствие единообразной организации данного направления надзора, в полной мере отвечающей его приоритетному значению и учитывающей особенности его содержания на основе соответствующих организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации.

Определяя основные перспективные направления развития прокурорского надзора за исполнением законодательства в разрешительной системе, следует указать, что в современных реалиях прокурор и реализуемая им надзорная деятельность – важнейшая гарантия обеспечения законности в рамках всего государства.

Современные условия требуют реализации зачастую еще более сложных и совершенных научно-обоснованных подходов к решению ответственных задач в сфере надзорных отношений, а потому важным является правильное интерпретирование реальных тенденций и потребностей прокурорского надзора.

Реализуя свои полномочия, прокурору необходимо помнить о том, что личным своим примером прокурор показывает непоколебимость законодательных положений. Прокурор воспитывает уважение к праву, без которого не может быть воплощено в жизнь задекларированное правило о том, что Российская Федерация – правовое государство. В государстве в полной мере должны реализоваться такие базовые догмы правового государства, как приоритет прав человека, верховенство закона.

Список литературы:

1. Терещук С.С. Основания проведения прокурорской проверки и порядок уведомления о ней // Военное право. – 2017. - № 5 (45). – С. 163-167.
2. Маматов М.В. Прокурорский надзор за исполнением законов: актуальные проблемы и перспективы развития // Таврический научный обозреватель. – 2016. - № 11. – С. 43-49.
3. Кнутов А.В., Плаксин С.М., Чаплинский А.В. Анализ состояния разрешительной системы в Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 2. С. 56-62.
4. Казарина А.Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности). – М.: ИПК РК Генпрокуратуры РФ, 2005. – 280 с.
5. Субанова Н.В. Прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении разрешительных процедур // Прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав предпринимателей: научно-методическое пособие. – М., 2014. – С. 60-87.
5. Маматов М.В. Прокурорский надзор за исполнением законов: актуальные проблемы и перспективы развития // Таврический научный обозреватель. – 2016. - № 11. – С. 43-49.
6. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 30.12.2020) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 20.11.1995, № 47, ст. 4472.
7. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 04.07.2021).

Mogorychev A. M. Problems of prosecutor's supervision over the execution of laws on the licensing system // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2021. – Т. 7 (73). № 4. – P. 318-323.

In this publication, the author identifies the main problems that occur in the prosecutor's practice when supervising the execution of laws in the licensing system. It is established that the mentioned problems are associated with insufficient legislative regulation of the licensing sphere, in particular, the author distinguishes the problems into theoretical, applied and practical ones. The most common types of offenses that are committed by the competent state bodies and local self-government bodies when providing permits are identified. Based on the results of the study of problematic aspects, promising directions are proposed aimed at improving the prosecutor's supervision over the implementation of laws on the licensing system.

Keywords: Russian Federation, prosecutor's supervision, licensing system, national security, act, execution, prosecutor's office, human freedom, legal regulation, compliance with the Constitution.

Spisok literatury:

1. Tereshchuk S.S. Osnovaniya provedeniya prokurorskoj proverki i poryadok uvedomleniya o nej // Voennoe pravo. – 2017. - № 5 (45). – S. 163-167.
2. Mamatov M.V. Prokurorskiy nadzor za ispolneniem zakonov: aktual'nye problemy i perspektivy razvitiya // Tavricheskij nauchnyj obozrevatel'. – 2016. - № 11. – S. 43-49.
3. Knutov A.V., Plaksin S.M., CHaplinskiy A.V. Analiz sostoyaniya razreshitel'noj sistemy v Rossijskoj Federacii // Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya. 2017. № 2. S. 56-62.
4. Kazarina A.H. Predmet i predely prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov (sfera predprinimatel'skoj i inoj ekonomicheskoy deyatel'nosti). – М.: ИПК РК Генпрокуратуры РФ, 2005. – 280 с.
5. Subanova N.V. Prokurorskiy nadzor za ispolneniem zakonov o zashchite prav sub"ektov predprinimatel'skoj deyatel'nosti pri osushchestvlenii razreshitel'nyh procedur // Prokurorskiy nadzor za ispolneniem zakonov o zashchite prav predprinimatelej: nauchno-metodicheskoe posobie. – М., 2014. – S. 60-87.
5. Mamatov M.V. Prokurorskiy nadzor za ispolneniem zakonov: aktual'nye problemy i perspektivy razvitiya // Tavricheskij nauchnyj obozrevatel'. – 2016. - № 11. – S. 43-49.
6. Federal'nyj zakon ot 17.01.1992 № 2202-1 (red. ot 30.12.2020) «O prokurate Rossijskoj Federacii» // Sbranie zakonodatel'stva RF, 20.11.1995, № 47, st. 4472.
7. Konstituciya Rossijskoj Federacii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 s izmeneniyami, odobrennymi v hode obshcherossijskogo golosovaniya 01.07.2020) // Oficial'nyj tekst Konstitucii RF s vnesennymi popravkami ot 14.03.2020 opublikovan na Oficial'nom internet-portale pravovoj informacii <http://www.pravo.gov.ru> (data obrashcheniya 04.07.2021).