

УДК 343.1
ББК 67.410.20

ПОНЯТИЕ «ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА» ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ДОЗНАНИЯ

Д. А. Емельянова

Следственный отдел по Октябрьскому району УМВД России по г. Барнаулу (Барнаул, Россия)

К. А. Синкин

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

В статье рассматриваются вопросы полномочий прокурора при осуществлении прокурорского надзора за уголовно-процессуальной деятельностью органов дознания. Авторы приходят к следующим выводам. Полномочия прокурора в уголовном судопроизводстве — это совокупность предусмотренных уголовно-процессуальными нормами его прав и обязанностей, направленных на реализацию своих функций в уголовном судопроизводстве с целью достижения его назначения. По своей сути полномочия являются формой выражения воли прокурора как публично-властного субъекта. Важным признаком понятия «полномочие прокурора» является то, что оно может быть определено и установлено только в законе или ином нормативном правовом акте, имеющем общеобязательную силу. Нередко в литературе понятия полномочий и правовых средств прокурора трактуются как равнозначные. На взгляд авторов, неверно отождествлять данные понятия. Полномочия представляют собой предусмотренные законом права прокурора. По сути, это регламентированные законом возможности прокурора. Полномочия прокурора шире правовых средств, поскольку ими охватывается больший круг прокурорской деятельности. В качестве итогового вывода дается определение понятия «полномочия прокурора при осуществлении надзора за уголовно-процессуальной деятельностью органов дознания», под которым понимается совокупность предусмотренных уголовно-процессуальными нормами его прав и обязанностей, направленных на реализацию своих функций в уголовном судопроизводстве с целью достижения его назначения.

Ключевые слова: прокурорский надзор, полномочия прокурора, дознание.

THE CONCEPT OF THE POWERS OF THE PROSECUTOR IN THE EXERCISE OF PROSECUTORIAL SUPERVISION OF THE CRIMINAL PROCEDURAL ACTIVITIES OF THE BODIES OF INQUIRY

D. A. Emelyanova

*Investigative Department for the Oktyabrsky district of the Ministry of Internal Affairs
of Russia in Barnaul (Barnaul, Russia)*

K. A. Sinkin

Altai State University (Barnaul, Russia)

The article deals with the issues of the concept of the powers of the prosecutor in the exercise of prosecutorial supervision of the criminal procedural activities of the bodies of inquiry. The authors have come to the following conclusions. The powers of a prosecutor in criminal proceedings are a set of his rights and obligations provided for by criminal procedural norms aimed at implementing his functions in criminal proceedings in order to achieve his appointment. In essence the powers are a form of expression of the will of the prosecutor as a public authority. An important feature of the concept of «prosecutor's authority» is that it can be defined and established only in a law or other normative legal act that has binding force. Often in

the special literature the concepts of powers and legal means of the prosecutor are interpreted as equivalent. In the opinion of the authors it is wrong to identify these concepts. The powers represent the rights of the prosecutor provided for by law. In fact these are the possibilities of the prosecutor regulated by law. The powers of the prosecutor are broader than legal means since they cover a larger range of prosecutorial activities. As a final conclusion the authors define the powers of the prosecutor in the supervision of the criminal procedural activities of the bodies of inquiry which is understood as the totality of his rights and obligations provided for by criminal procedural norms aimed at the implementation of his functions in criminal proceedings in order to achieve his appointment.

Key words: prosecutorial supervision, legal powers of the prosecutor, inquiry.

Doi: [https://doi.org/10.14258/ralj\(2021\)4.4](https://doi.org/10.14258/ralj(2021)4.4)

Для осуществления надзора за исполнением законов органы прокуратуры должны располагать соответствующими полномочиями. В литературе встречаются различные толкования понятия «полномочие». Так, например, Д. Н. Ушаков под полномочиями понимает «власть и право, предоставленные кому-либо» или «права, предоставленные должностному лицу или учреждению органами власти» [1, с. 483]. Несколько схожее определение приводится в толковом словаре русского языка С. И. Ожегова: «Полномочие — официально предоставленное кому-нибудь право какой-нибудь деятельности, ведения дел» [2, с. 554].

Думается, что общего подхода, использованного в толковых словарях, к рассматриваемому определению недостаточно. М. Ю. Тихомиров и Л. В. Тихомирова понимают под полномочием составную часть компетенции и статуса органа, должностного лица, лица, выполняющего управленческие функции в организации, а также некоторых других лиц, реализующих функции, предусмотренные для них законодательством или учредительными документами юридического лица; право (и одновременно обязанность) соответствующего субъекта действовать в определенной ситуации способом, предусмотренным законом или иным правовым актом [3, с. 356]. Приведенное определение, на наш взгляд, несколько полнее раскрывает суть понятия полномочий: мы видим, что здесь они выражаются не только через права, но и выступают в качестве обязанностей.

В специальной юридической литературе определение понятия «полномочия» раскрывается более подробно. Рассматривая этот вопрос, попытаемся выявить признаки исследуемого понятия применительно к другим, помимо прокурора, субъектам правовых отношений.

Так, К. А. Греков предлагает определение понятия «должностные полномочия», в качестве которых он понимает «определенную нормативно-правовыми актами совокупность прав и обязанностей в их неразрывном единстве, которыми наделено должностное лицо для осуществления функций представителя власти либо выполнения организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций, реализация которых возможна только на основании и во исполнение законов» [4, с. 11]. Данное определение сформулировано им применительно к уголовно-правовым отношениям, вместе с тем нам импонирует та содержательная его часть, где приводится указание на «определенную нормативно-правовыми актами совокупность прав и обязанностей». Следовательно, он выделяет в качестве признаков полномочий не только права субъекта правовых отношений, но и его обязанности. Причем отмечает их неразрывное единство. Вторым признаком, на который необходимо обратить внимание, выступает функция субъекта правовых отношений. Полагаем, что следует согласиться с мнением К. А. Грекова о необходимости наличия данного признака в исследуемом нами определении.

В. С. Горбань предлагает нам для анализа понятие «полномочия суда», которые трактует как «установленную в соответствии с уголовно-процессуальными нормами совокупность обязанностей конкретного характера, применяемых судом в конкретных правоотношениях для реализации своих функций в уголовном судопроизводстве с целью достижения его назначения» [5, с. 11]. Как можно заметить, в данном определении из его содержания выпадают права и остаются обязанности субъекта. А если быть более точными, то совокупность обязанностей. При этом нужно отметить, что эта совокупность не является произвольной, но установленной нормативным правовым актом, что может расцениваться нами как еще один признак понятия «полномочия». В данном определении, так же,

как и в предыдущем, мы наблюдаем указание на выполнение субъектом правовых отношений своих функций.

Однако одним из существенных дополнений анализируемого определения, данного В. С. Горбань, нам представляется ссылка на то, что функции эти реализуются во исполнение назначения уголовного судопроизводства. Полагаем, что подобный признак полномочий может быть свойствен не только суду, но также прокурору, следователю, дознавателю, органу дознания и некоторым другим государственным органам и должностным лицам, в производстве которых находится уголовное дело.

Переходя к рассмотрению непосредственно полномочий прокурора, отметим, что в науке о прокурорской деятельности преобладает подход, согласно которому под полномочиями прокурора обычно понимают объем (совокупность) прав и обязанностей, которыми наделен прокурор для осуществления возложенных на органы прокуратуры функций [6, с. 49–54]. Здесь мы также можем заметить такие признаки, как совокупность прав и обязанностей, а также реализуемые субъектом функции.

Поиск определения полномочий прокурора в специальной литературе по уголовному процессу показал, что отдельные исследователи пользуются понятием полномочия прокурора, однако не дают его определения [7; 8]. Другие правоведы раскрывают анализируемое понятие. Так, в частности, А. В. Спирин определяет полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия следующим образом: это «определенная уголовно-процессуальным законодательством России система прав и обязанностей прокурора, обусловленная целями и задачами, которые поставлены перед прокуратурой как государственным органом, и позволяющая прокурору в полной мере реализовать свое назначение в досудебном производстве — эффективно предупреждать, выявлять и устранять нарушения уголовно-процессуального закона, допускаемые со стороны органов предварительного следствия» [9, с. 14].

В целом приведенное понятие, на наш взгляд, представляется рабочим, но с точки зрения признаков, в нем перечисленных, не совсем конкретным. Явно следует из определения совокупность прав и обязанностей, предусмотренная уголовно-процессуальным законом, а далее признаки несколько размываются в виду отсылки на нормативные акты, определяющие деятельность прокуратуры, как в целом, так и в уголовном судопроизводстве в частности.

Применительно к отдельным досудебным стадиям уголовного судопроизводства исследователи также пытаются дать определение понятию «полномочия прокурора». Например, В. М. Горлов полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела определяет как «права, предоставленные прокурору уголовно-процессуальным законом и реализуемые в пределах компетенции при осуществлении уголовного преследования и надзора за процессуальной деятельностью в стадии возбуждения уголовного дела» [10, с. 17].

Приведенное определение, по нашему мнению, вряд ли можно признать удачным. Мы видим из вышеизложенных позиций, что большинство правоведов верно указывают применительно к полномочиям прокурора такой признак, как совокупность прав и обязанностей, а не только их права.

Более удачным видится определение, данное Э. Р. Исламовой, где под процессуальными полномочиями прокурора в стадии возбуждения уголовного дела она понимает «предусмотренные уголовно-процессуальными нормами его конкретные права и обязанности, направленные на выявление, устранение и предупреждение нарушений закона в целях соблюдения прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, принятии по ним решений» [11, с. 9].

Таким образом, полагаем, что на основе анализа различных позиций относительно определения полномочий прокурора можно дать следующее уточненное определение. Полномочия прокурора в уголовном судопроизводстве — это совокупность предусмотренных уголовно-процессуальными нормами, его прав и обязанностей, направленных на реализацию своих функций в уголовном судопроизводстве с целью достижения его назначения.

Полномочия по своей сути являются формой выражения воли прокурора как публично-властного субъекта. Стоит отметить, что важным признаком понятия «полномочие прокурора» является то, что оно может быть определено и установлено только в законе или ином нормативном правовом акте, имеющем общеобязательную силу.

С понятием «полномочие прокурора» тесно связаны три других понятия. Это понятие «правовое средство», с использованием которого прокурор реализует свои полномочия, понятие «основание»,

при наличии которого он вправе использовать (применить) свое полномочие, и понятие «юридическая процедура», в рамках и с соблюдением которой он осуществляет свое полномочие [12, с. 39–44].

В юридической литературе правовые средства прокурора рассматриваются учеными по-разному. С точки зрения Н. Р. Корешниковой, правовые средства прокурора представляют собой регламентированные законом и опосредованные его полномочиями действия, осуществляемые им в процессе реализации своих функций для достижения целей и решения задач, стоящих перед органами прокуратуры России [13, с. 7]. По мнению В. Г. Бессарабова, это «установленные законодательством полномочия прокурора по устранению выявленных нарушений законов, их причин и способствующих им условий, привлечению к ответственности виновных и предупреждению нарушений закона» [14, с. 206].

Нередко в литературе понятия «полномочия» и «правовые средства» прокурора трактуются как равнозначные. На наш взгляд, представляется неправильным отождествлять данные понятия. Полномочия представляют собой предусмотренные законом права прокурора. По сути, это регламентированные законом возможности прокурора. Полномочия прокурора шире правовых средств, поскольку ими охватывается больший круг прокурорской деятельности.

Соотношение понятий «полномочие» и «правовое средство» можно раскрыть следующим образом: согласно п. 3 ст. 22 Закона о прокуратуре прокурор (его заместитель) в случае установления факта нарушения закона освобождает своим постановлением лиц, незаконно задержанных на основании решений несудебных органов. В данном случае полномочием прокурора выступает его право принять предусмотренные законом меры по освобождению, а реализуется это полномочие с помощью правового средства, каковым является постановление об освобождении лица, незаконно задержанного по решению несудебного органа.

Что касается понятия «юридические процедуры», то их можно определить как установленные законом процессуальные и непроцессуальные формы, с соблюдением которых прокурор осуществляет свои полномочия. Например, юридическая процедура осуществления полномочия прокурора по обращению в суд четко регламентирована процессуальным законом, а прокурор может реализовать данное полномочие только с соблюдением и в рамках этой процедуры.

Применение полномочий прокурора зависит от наличия оснований для этого. Основанием является конкретное событие, имеющее юридическое значение.

Таким образом, подытоживая сказанное, отметим, что полномочия прокурора при осуществлении надзора за уголовно-процессуальной деятельностью органов дознания — это совокупность предусмотренных уголовно-процессуальными нормами его прав и обязанностей, направленных на реализацию своих функций в уголовном судопроизводстве с целью достижения его назначения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Ушаков Д. Н. Толковый словарь современного русского языка. М., 2014. 800 с.
2. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и выражений. М., 2006. 944 с.
3. Юридическая энциклопедия / под общ. ред. М. Ю. Тихомирова. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2001. 971 с.
4. Греков К. А. Квалификация преступлений, совершаемых путем превышения должностных полномочий : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007. 27 с.
5. Горбань В. В. Функции и полномочия суда в досудебных стадиях уголовного судопроизводства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2008. 30 с.
6. Винокуров А. Ю. Актуальные вопросы организации и деятельности прокуратуры. 2-е изд., доп. М., 2012. 491 с.
7. Тетерюк А. Г. Прокурорский надзор за производством дознания : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2011. 29 с.
8. Пестов А. Д. Процессуальные полномочия прокурора при производстве дознания в сокращенной форме : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2016. 29 с.
9. Спирин А. В. Полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: вопросы теории, практики, законодательного регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2014. 22 с.

10. Горлов В. М. Полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 24 с.
11. Исмаилова Э. Р. Процессуальные полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2009. 24 с.
12. Амирбеков К. И., Магомедов, М. А. Полномочия прокурора и их классификация // Юридический мир. 2016. № 2. С. 39–44.
13. Корешникова Н. Р. Основные правовые средства прокуратуры Российской Федерации как инструмент обеспечения исполнения закона : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2010. 22 с.
14. Бессарабов В. Г. Прокурорский надзор. М., 2006. 535 с.

УДК 342.736
ББК 67.75

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ПОРЯДКА РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН

О. Л. Казанцева

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

Статья посвящена проблемам привлечения к ответственности должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан. Автор анализирует современное законодательство, регламентирующее порядок рассмотрения обращений и предусматривающее ответственность должностных лиц органов публичной власти за нарушение данного порядка. Статья представляет определенную научную и практическую ценность, поскольку в ней выявляются проблемы привлечения к ответственности за нарушения законодательства об обращениях граждан, приводятся примеры из судебной практики и делаются выводы о необходимости повышения уровня правовой культуры граждан и должностных лиц государственных и муниципальных органов и значимости принципа неотвратимости наказания за подготовку некачественных ответов заявителям.

Ключевые слова: органы публичной власти, должностное лицо, административная ответственность, обращения граждан.

RESPONSIBILITY OF OFFICIALS OF PUBLIC AUTHORITIES FOR VIOLATION OF THE PROCEDURE FOR CONSIDERATION OF CITIZENS' APPEALS

O. L. Kazantseva

Altai State University (Barnaul, Russia)

The article is devoted to the problems of bringing officials of state authorities and local self-government to responsibility for violating the procedure for considering citizens' appeals. The author analyzes the modern legislation regulating the procedure for consideration of appeals and providing for the responsibility of officials of public authorities for violation of this procedure. The article has a certain scientific and practical value, since it identifies the problems of bringing to responsibility for violations of the law on citizens' appeals, provides examples from judicial practice and draws conclusions about the need to improve the level of