

УДК 347.963

ГЕНЕЗИС ФОРМИРОВАНИЯ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ

Могорычев А. М.

помощник прокурора Республики Крым по пенсионному обеспечению

Исследование посвящено детальному анализу истории формирования и становления современного прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе. В рамках проведенного анализа делается вывод о том, что современный прокурорский надзор за исполнением законов о разрешительной системе берет свои истоки еще в тот период, когда происходило зарождение прокурорского надзора и деятельности прокуратуры как таковой в досоветский период. Автор осуществляет попытку анализа проблем современного прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе, в том числе определяет недостатки правового регулирования, которые, безусловно, требуют внимания со стороны законодателя, по причине того, что выявленные автором проблемы приводят к нарушениям законодательства и способствуют тому, что права участников разрешительной системы произвольно ограничиваются. Автор делает заключение о необходимости изменения действующего на сегодняшний день законодательства, регламентирующего прокурорский надзор за исполнением законов о разрешительной системе на основе внесения детально разработанных поправок и дополнений.

Ключевые слова: разрешительная система, прокурорский надзор, полномочия прокуроров, объект прокурорского надзора, предмет прокурорского надзора, прокурорская деятельность, надзор за исполнением законов.

Современное законодательство относительно прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе имеет довольно длительную историю формирования, беря истоки еще в самом начале учреждения прокуратуры.

Так, в начале XVIII в. возникла острая необходимость в обеспечении законности в такой проблемной сфере, как государственное управление для того, чтобы регулировать происходящие процессы и саму сферу государственного управления. С этой целью учреждается прокуратура, одной из главных задач которой являлось именно обеспечение законности в указанной сфере. Учрежденная еще в 1722 г. Петром I прокуратура имеет характерную схожесть с той прокуратурой, которая функционирует на сегодняшний день – а именно обеспечение законности в государственном управлении [1, с. 185].

Определенные изменения происходили, начиная с 1864 г., результатом тому являлась Судебная реформа, которая способствовала ограничению полномочий прокуроров «делами судебного ведомства». В конечном итоге прокурорская деятельность начала приобретать кардинально новые формы. В частности по различным категориям дел в губернских присутствиях теперь могли присутствовать и прокуроры. Примечательно, что они не являлись простыми наблюдателями, а были полноправными членами, например, по делам питейным, делам городского характера, фабричным. При этом, в значительной степени также расширились и полномочия прокуроров, помимо надзорных, правотворческих, также они были наделены разрешительными и административно-распорядительными.

В соответствии с законодательством 1889 г. в обязанность прокуроров входило осуществление общего надзора за тем, какие действия осуществляют земские

начальники, соблюдают ли они законодательство, и как его исполняют, в частности, правильность их действий.

Определенные изменения произошли в советский период, когда сменился так называемый объект прокурорского надзора, таковым стали органы милиция, которые и были на тот период наделены полномочиями по выдаче разрешений, по причине того, что это относилось к основным формам их административной деятельности. В рамках анализа структуры разрешительной системы того периода, можно констатировать, что милиция была наделена конкретными задачами, их действия в большей степени носили односторонний характер, административно-правовая регламентация также имела свою определенную специфику [2, с. 67].

Кардинальные перемены и изменения предмета прокурорского надзора произошли под влиянием происходящих изменений в политическом и экономическом строе страны. В результате чего произошло в значительной степени расширение сферы, на которую распространялся разрешительный метод регулирования экономики. Также это было обусловлено резким увеличением числа проблем социального характера, государственный механизм был попросту реорганизован. В связи с чем особую актуальность приобрел надзор, осуществляемый прокуратурой за тем, как происходит исполнения действующего законодательства, в том числе регламентирующего разрешительную систему.

Анализируя генезис формирования и современное состояние прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе, можно прийти к заключению, что под таковым целесообразно понимать правозащитный институт правозащитного характера, благодаря которому происходит действенное обеспечение соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина. Примечательно, что сам порядок их реализации определен действующим законодательством.

Важно отметить, что многочисленные проблемы в правоохране и ее дальнейшем развитии обусловлены в большей степени негативной характеристикой современного состояния законности на различных участках осуществления разрешительной системы.

Так, в рамках исследования истории становления и развития прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе, многими ученым, правоведами была также осуществлена оценка степени пораженности коррупцией отдельных сфер общественных отношений, что позволило сформировать общее представление о современном состоянии прокурорского надзора, выявить в нем существенную проблематику, а также недостатки, на которые законодателю целесообразно обратить особое внимание [3, с. 133].

В результате чего было установлено, что деятельность различных органов, которые наделены полномочиями разрешительного характера, целесообразно признать зоной повышенной коррупционной активности, на что есть веские основания, как показали многочисленные исследования и проведенные экспертами разнообразные опросы граждан.

Свобода экономической деятельности, по мнению экспертов, в большей степени ущемлена, это обусловлено распространением административных барьеров, что в конечном итоге создает серьезные препятствия для развития предпринимательства, нормального формирования и дальнейшей реализации государственной инновационной политики, безусловно, все это негативные факторы [4, с. 15].

Таким образом, можно констатировать, что на сегодняшний день осуществление прокурорского надзора происходит ненадлежащим образом, в частности, это касается осуществления функций по обеспечению разрешительной системы органами государственного контроля (надзора). В результате чего это приводит к тому, что возникают социальные последствия неблагоприятного характера, которые предотвратить уже довольно проблематично или не представляется возможным.

Примечательно, что на современном этапе состояния прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе это является далеко не единственной проблемой, требующей внимания. Так, на состояние законности в сфере разрешительной системы также оказывает негативное влияние тот факт, что населению страны в подавляющем большинстве свойственна правовая неграмотность, а также правовой нигилизм.

На сегодняшний день, нормативно-правовой основой деятельности органов прокуратуры является Конституция Российской Федерации [5] и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» [6]. При осуществлении анализа истории формирования и современного состояния прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе возникали определенные трудности, которые были обусловлены отсутствием на сегодняшний день единого статистического учета нарушений законов о разрешительной системе.

В том числе проблематичным являлся тот факт, что отсутствует также статистический учет и самого мониторинга разрешительной деятельности. В результате чего проблематичным является укрепление законности в исследуемой нами сфере, в том числе в значительной степени снижается эффективность внутренней организации правоприменительной деятельности [7, с. 119].

Рассматривая вопрос прокурорского надзора также важно отметить, что на сегодняшний день законодательство о разрешительной системе в Российской Федерации представляет собой сложную совокупность законодательных актов, которыми осуществляется регулирование общественных отношений однородного характера.

Несмотря на то, что действующее на сегодняшний день законодательство полно различных и разнообразных подходов к тому, что следует понимать под разрешительной деятельностью, иными словами раскрывает ее понятие, определяет формы, в которых она проявляется, а также, что не мало важно, определяет ту степень, в которой она оказывает воздействие и влияние на правовой статус и непосредственно на самих невластных участников разрешительной системы, оно несовершенно [8, с. 212].

Стоит констатировать, что на современном этапе развития прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной деятельности, а также развития правового регулирования данной сферы имеются следующие трудности и проблематики, усложняющие процесс осуществления прокурорского надзора:

– в первую очередь стоит обозначить тот факт, что само правовое регулирование разрешительной деятельности неупорядоченное, по мнению экспертов его в большей степени можно охарактеризовать нестабильным и не имеющим четкой определенности;

– государственные органы, которые осуществляют регулирование правил предоставления разрешений, также не имеют четких координаций в своих действиях, в частности их полномочия не имеют конкретного, четкого разграничения;

– затруднительным и требующим внимания со стороны законодателя на сегодняшний день также является тот факт, что сам непосредственный порядок осуществления разрешительной деятельности несовершенно, так как его регулирование не имеет четкой организации, что отрицательно сказывается в целом на исполнении законов о разрешительной системе;

– законодателем четко не определены, какие конкретно существуют на сегодняшний день формы разрешительной деятельности, несмотря на острую необходимость этого;

– на сегодняшний день остро встала необходимость об разработке и внедрении антикоррупционных стандартов, которые были бы единообразными для всех властных проявлений разрешительной системы [9, с. 96].

Подводя итоги проведенному анализу можно констатировать, что формирование и становление современного прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе вовсе не скоротечное явление, это довольно длительный процесс преобразований. В частности к тому, какой вид прокурорский надзор за анализируемой сферой имеет на сегодняшний день он прошел довольно длительный путь развития, который условно, по мнению историков и экспертов, можно разделить на такие этапы, как:

– этап дореволюционного характера, когда происходило зарождение прокуратуры и прокурорского надзора. Данный период, по мнению историков, берет свое начало во времена Петра I и вплоть до революции 1917 г., которая обусловила необходимость кардинальных изменений в прокурорском надзоре;

- этап советского характера, который берет свое начало от революции 1917 г. и вплоть до распада СССР в 1991 г. Как было отмечено, после революции 1917 г. произошли изменения объекта и предмета прокурорского надзора.

Что касается современного этапа, то он действует по сегодняшний день, а берет свое начало с 1991 г. с распадом СССР, когда перемены и изменения предмета прокурорского надзора произошли под влиянием происходящих изменений в политическом и экономическом строе страны. Безусловно, это обусловило расширение сферы, на которую распространялся разрешительный метод регулирования экономики. Особую актуальность приобрел надзор, осуществляемый прокуратурой за тем, как происходит исполнение действующего законодательства, в том числе регламентирующего разрешительную систему.

Также важно отметить, что, пройдя довольно длительный путь многочисленные изменения и преобразования действующее правовое регулирование в сфере прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе, все также остается несовершенным, имеет определенные пробелы и недостатки, которые приводят к нарушениям законодательства, а также способствуют тому, что права участников разрешительной системы произвольно ограничиваются, что является неправомерным. Следовательно, данная сфера, в том числе положения действующего законодательства требуют особого внимания со стороны законодателя.

Список литературы:

1. Маматов М.В. Прокурорский надзор за исполнением законов: актуальные проблемы и перспективы развития // Таврический научный обозреватель. – 2016. – № 11 (16). – С. 175- 182.

2. Щербакова Н.В. Основы контрольно-надзорной деятельности: учебное пособие / Н. В. Щербакова; Поволжский государственный технологический университет. – Йошкар-Ола: Поволжский государственный технологический университет, 2018. – 142 с.
3. Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: учебник: / В. Б. Ястребов. – Москва : Зерцало-М, 2017. – 408 с.
4. Гончаров С.А., Абрамова Е.А. История становления прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства как отдельного направления деятельности органов прокуратуры // Вестник Пензенского государственного университета. – 2018. – № 1(21). – С. 15-17.
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.
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. История прокуратуры России: историко-правовой анализ / А. Г. Звягинцев, Н. Д. Эриашвили, В. Н. Григорьев и др.; ред. А. Г. Звягинцев. – Москва : Юнити, 2015. – 223 с.
8. Алимханов А.А. Перспективы развития прокурорского надзора за исполнением законодательства // Молодой ученый. – 2019. – № 18 (256). – С. 212-214
9. Акчурин А.В. Прокурорский надзор в схемах: учебное пособие / А. В. Акчурин, С. В. Легостаев; Федеральная служба исполнения наказаний России, Академия ФСИН России. – Москва: Проспект: Академия ФСИН России, 2019. – 96 с.

Makarychev A. M. The genesis of the formation and the current state of the prosecutor's supervision over the execution of laws on the licensing system // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2022. – Т. 8 (74). № 2. – P. 325-329.

The study is devoted to a detailed analysis of the history of the formation and formation of modern prosecutor's supervision over the implementation of laws on the licensing system. Within the framework of the analysis, it is concluded that modern prosecutor's supervision originates from the period when there was the birth of prosecutor's supervision and the activities of the prosecutor's office as such in the pre-Soviet period. The author attempts to analyze the problems of modern prosecutor's supervision over the implementation of laws on the licensing system, including identifying shortcomings of legal regulation, which, of course, require attention from the legislator, due to the fact that the problems identified by the author lead to violations of the law and contribute to the fact that the rights of participants in the licensing system are arbitrarily limited. The author concludes that it is necessary to change the current legislation regulating the prosecutor's supervision of the implementation of laws on the licensing system on the basis of making detailed amendments and additions.

Keywords: licensing system, prosecutor's supervision, powers of prosecutors, object of prosecutor's supervision, subject of prosecutor's supervision, prosecutor's activity, supervision of the execution of laws.

Spisok literatury:

1. Mamatov M.V. Prokurorskiy nadzor za ispolneniyem zakonov: aktualnyye problemy i perspektivy razvitiya // Tavricheskiy nauchnyy obozrevatel. – 2016. – № 11 (16). – С. 175- 182.
2. Shcherbakova N.V. Osnovy kontrolno-nadzornoй deyatelnosti: uchebnoye posobiye / N. V. Shcherbakova; Povolzhskiy gosudarstvennyy tekhnologicheskiy universitet. – Yoshkar-Ola: Povolzhskiy gosudarstvennyy tekhnologicheskiy universitet. 2018. – 142 s.
3. Yastrebov V.B. Prokurorskiy nadzor: uchebnik: / V. B. Yastrebov. – Moskva : Zertsalo-M. 2017. – 408 s.
4. Goncharov S.A., Abramova E.A. Istoriya stanovleniya prokurorskogo nadzora za ispolneniyem federalnogo zakonodatelstva kak otdelnogo napravleniya deyatelnosti organov prokuratury // Vestnik Penzenskogo gosudarstvennogo universiteta. – 2018. – № 1(21). – S. 15-17.
5. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniyem 12.12.1993) (s uchetom popravok. vnesennykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii RF ot 30.12.2008 № 6-FKZ. ot 30.12.2008 № 7-FKZ. ot 05.02.2014 № 2-FKZ. ot 21.07.2014 № 11-FKZ) // Sobraniye zakonodatelstva RF. 04.08.2014. № 31. St. 4398.
6. Federalnyy zakon ot 17.01.1992 № 2202-1 (red. ot 30.12.2020) «O prokurate Rossiiyskoy Federatsii» // Sobraniye zakonodatelstva RF. 20.11.1995. № 47. St. 4472.
7. Istoriya prokuratury Rossii: istoriko-pravovoy analiz / A. G. Zvyagintsev. N. D. Eriashvili. V. N. Grigoryev i dr.; red. A. G. Zvyagintsev. – Moskva : Yuniti. 2015. – 223 s.
8. Alimkhanov A.A. Perspektivy razvitiya prokurorskogo nadzora za ispolneniyem zakonodatelstva // Molodoy uchenyy. – 2019. – № 18 (256). – S. 212-214
9. Akchurin A.V. Prokurorskiy nadzor v skhemakh: uchebnoye posobiye / A. V. Akchurin. S. V. Legostayev; Federalnaya sluzhba ispolneniya nakazaniy Rossii. Akademiya FSIN Rossii. – Moskva: Prospekt: Akademiya FSIN Rossii. 2019. – 96 s.