

## ПРАВОВОЙ СТАТУС И ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ: РАЗВИТИЕ ВЕКТОРА ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

© 2014 Левичев Данила Александрович

Самарский государственный экономический университет

443090, г. Самара, ул. Советской Армии, д. 141

E-mail: lvls@mail.ru

Рассмотрены правовой статус и полномочия прокурора по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, сформулированы предложения по совершенствованию отечественного законодательства, касающиеся регулирования прокурорской деятельности.

*Ключевые слова:* прокуратура, юридический процесс, права и свободы человека, правовой статус.

Происходящие на протяжении последних десятилетий изменения процессуального законодательства порождают необходимость научного анализа правового статуса и полномочий прокурора по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, по привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, а также необходимость формулирования предложения по совершенствованию отечественного законодательства, касающегося регулирования деятельности органов прокуратуры.

Тенденция ограничения роли и значения органов прокуратуры в российском обществе (вызванного политическими и социально-экономическими причинами последних десятилетий развития России) наконец-то остановлена. И задачей настоящего времени являются упрочение и развитие правового статуса и полномочий прокурора по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, по привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон.

Изучение правовых проблем развития института прокуратуры позволяет наметить направления совершенствования законодательства о прокуратуре и определить перспективные направления ее деятельности.

К сожалению, до настоящего времени в научной литературе так и не выработан единый подход к определению процессуального статуса прокурора в юридическом процессе, и поэтому процессуальный статус прокурора исследуется изолированно применительно к гражданскому, административному, уголовному и арбитражному процессам<sup>1</sup>.

Процессуальный статус - это правовое положение субъектов в юридическом процессе, определяющее его права и обязанности, полномочия, положение лица в системе иных участников юридического процесса.

Чтобы наиболее полно установить процессуальный статус и полномочия прокурора по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, по привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, необходимо проанализировать действующее процессуальное законодательство.

Так, согласно ст. 31 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ), прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, установленной УПК, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия.

Надзорная деятельность прокурора в уголовном процессе заключается в том, что прокурор выступает органом надзора за законностью и вместе с тем и стороной в деле. При этом обвинительная и надзорная функции являются основными составляющими процессуального статуса прокурора в уголовном процессе.

Так как прокурор служит стороной обвинения, он принимает все необходимые меры попечения, чтобы не было отступлений от законного порядка ни в пользу обвинения, ни в пользу оправдания. Прокуратура не занимается защитой прав обвиняемого как субъекта уголовного про-

цесса (это дело стороны защиты), однако она обязана надзирать за тем, чтобы данные права не нарушались.

Прокурор в уголовном процессе является представителем государства, поскольку именно государство наделило его полномочием от своего имени осуществлять государственное обвинение. Надо отметить, что полномочия прокурора были изменены в связи с отделением следствия от прокуратуры и с созданием Следственного комитета Российской Федерации, что привело к ослаблению полномочий прокурора за законностью предварительного расследования.

К тому же в соответствии с изменениями УПК Российской Федерации прокурор был лишен права возбуждать уголовные дела, несмотря на то, что полномочие на возбуждение уголовного дела всегда выступало в качестве наиболее мощного и действенного средства прокурорского реагирования по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон.

Вместе с тем в рекомендациях комитета министров государствам - членам Совета Европы "О роли государственного обвинения в системе уголовного правосудия" указано, что во всех системах государственные обвинители решают вопрос о возбуждении или продолжении уголовного преследования<sup>2</sup>.

Говоря о процессуальном статусе прокурора в гражданском процессе, необходимо отметить, что данный вопрос до сих пор является наиболее дискуссионным.

Так, по мнению одних ученых, "прокурор занимает самостоятельное положение среди других лиц, участвующих в деле, выступая, прежде всего представителем государства, осуществляя надзор за законностью"<sup>3</sup>. Данную позицию поддерживают такие авторы, как Н.А. Чечин, М.А. Вилков.

Однако Д.М. Чечот все же делает вывод о том, что, независимо от формы участия прокурора в процессе его процессуальное положение не меняется: прокурор в гражданском процессе есть представитель государства. При этом Д.М. Чечот ссылается на различия в правовом регулировании участия в процессе прокурора и иных органов, правомочных обращаться за судебной защитой чужих прав.

В свою очередь, М.А. Вилков в обоснование указанной позиции отмечает, что попытка рас-

сматривать прокурора, предъявившего иск, как сторону в процессуальном смысле исключает надзорный характер его деятельности в гражданском судопроизводстве<sup>4</sup>.

Другие ученые указывают на то, что прокурор, предъявивший заявление, занимает положение стороны в процессе, так как активно участвует в судебном разбирательстве, состязается с другой стороной, представляет суду доказательства в обоснование своих требований. Здесь основным аргументом служит то, что прокурор вступает в процесс для защиты нарушенного материального права и использует при этом права и обязанности стороны. Н. Полянский, М. Строгович и некоторые другие ученые считают также прокурора стороной в процессе и ссылаются на то, что "иск прокурора всегда предполагает наличие ответчика, являющегося стороной по делу, а если есть ответчик, то должен быть и истец"<sup>5</sup>.

Помимо вышеуказанных особенностей положения прокурора в процессе, существуют иные отличия в его статусе по сравнению со сторонами в процессе. В частности, прокурор не несет каких-либо судебных расходов, ему не может быть предъявлен встречный иск, так как он предъявляется истцу по делу, прокурор не может закончить дело мировым соглашением.

В соответствии с позицией третьей группы ученых прокурор в гражданском процессе является стороной в процессуальном смысле. Так, В.Н. Щеглов считает, что "признание прокурора процессуальным истцом адекватно отражает его положение как активной стороны, наделенной правом поддержания иска с использованием всех предусмотренных законом средств и добывающегося таким путем восстановления нарушенных прав и охраняемых законом интересов"<sup>6</sup>.

Следует обратить внимание на позиции, которые указывают, что прокурор, во-первых, - самостоятельный участник гражданского процесса, представитель государства, во-вторых, - процессуальный истец.

Опираясь на теорию "процессуального истца", третье лицо, не заявляющее самостоятельных требований относительно предмета спора, со стороны истца нужно именовать как "процессуальный истец", а со стороны ответчика - как "процессуальный ответчик".

Исходя из вышесказанного, можно сделать следующий вывод: категория "процессуальный истец" является составляющей процессуально-

го статуса прокурора как представителя государства.

Анализируя процессуальный статус прокурора в гражданском судопроизводстве, необходимо обратиться к полномочиям прокурора в гражданском процессе.

В условиях реформирования законодательной базы в последние годы полномочия прокурора, в первую очередь в гражданском процессе, претерпели существенные изменения. В ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ГПК РФ) за прокурором закреплены полномочия в гражданском процессе.

В соответствии с вышесказанным при определении полномочий в гражданском процессе необходимо все-таки найти баланс между принципом публичности и диспозитивности в действующем процессуальном законодательстве.

Расширение полномочий прокурора в гражданском судопроизводстве является следствием обострения социально-экономической ситуации в Российской Федерации, а также негативным правоприменительным последствием ограничения полномочий прокурора по защите прав граждан. Мы считаем, что должна быть ликвидирована тенденция сокращения полномочий прокурора не только федеральным законодательством, но и судебной практикой.

В соответствии со ст. 27 Федерального Закона “О прокуратуре” при осуществлении возложенных на прокурора функций надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина он принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба; вызывает должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов. Помимо этого, прокуратура, как и суд, является органом государственной власти, независимо осуществляющим самостоятельно выбор средств и способов защиты прав человека и гражданина.

Одним из недостатков ГПК РФ является то, что в нем не раскрывается правовая категория заключения прокурора. Не вызывает сомнения, что участие прокурора в целом положительно сказывается на рассмотрении дела. Однако ГПК РФ не закрепляет требований, предъявляемых к содержанию прокурорского заключения<sup>7</sup>.

В соответствии с вышесказанным прокурор в гражданском процессе обладает процессуаль-

ным статусом представителя государства, наделенным отдельными правами и обязанностями процессуального истца.

Далее обратимся к процессуальному статусу прокурора в арбитражном процессе.

В ст. 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (АПК РФ) перечислены субъекты, действия которых могут оспариваться. Данные субъекты относятся к лицам, чьи интересы напрямую затрагивают государственные. Основываясь на указанной статье, можно смело утверждать, что прокурор будет являться представителем государства, так как при предъявлении исков, связанных с недействительностью сделок, совершенных субъектами, так или иначе связанными с публичным элементом, прокурор выступает представителем государства, защищая нарушенный при совершении указанных сделок публичный интерес.

В соответствии с приказом генпрокурора Российской Федерации от 5 июля 2003 г. “О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве” участие прокуроров в арбитражном процессе характеризуется как действенное средство укрепления законности и предупреждения правонарушений в экономической сфере, защиты государственных общественных интересов.

Учеными высказываются различные мнения относительно полномочий прокурора в арбитражном процессе.

Так, И.А. Приходько и М.Ш. Пацация указывают на то, что участие прокурора в арбитражном процессе должно быть минимизировано, а в принципе исключено вовсе. Прокурор в гражданском судопроизводстве не должен подменять собой адвоката, юридического представителя стороны, в том числе и в тех случаях, когда иск предъявляется в защиту интересов Российского государства, других публично-правовых образований (субъектов Федерации, муниципальных образований). Он не должен являться “стряпчим по государевым делам”<sup>8</sup>.

Другие ученые указывают на необходимость расширения полномочий прокурора в арбитражном процессе. Предлагается предоставить прокурору право обращаться в арбитражный суд в защиту публичных интересов без каких-либо ограничений. В этом случае участие прокурора в арбитражном процессе будет являться действенным средством устранения нарушений законнос-

ти в экономической сфере и защиты публичных интересов в арбитражном процессе<sup>9</sup>.

Третья группа авторов считают, что участие прокурора в арбитражном процессе не соответствует положениям Конституции Российской Федерации, приводит к нарушениям принципов диспозитивности, состязательности, равенства всех перед законом и судом. В практике имеют место случаи неисполнения удовлетворенных требований прокурора в связи с отсутствием заинтересованности сторон. В результате исполнение решения суда становится невозможным, поскольку взыскатель отсутствует, а прокурор, предъявивший иск, им не является.

В соответствии с действующим законодательством обязательным условием предъявления иска в защиту публичных интересов органами государственной власти, местного самоуправления и иными органами является наличие федерального закона, предусматривающего право органа на обращение в арбитражный суд в порядке, предусмотренном ст. 53 АПК Российской Федерации<sup>10</sup>.

По нашему мнению, полномочия прокурора в АПК Российской Федерации необходимо расширить. Следует отметить, что на сегодняшний день полномочия прокурора в арбитражном процессе недостаточны, однако и нельзя их расширять до тех пределов, которые существовали в ст. 41 АПК РФ 1995 г.

В ст. 52 АПК Российской Федерации за прокурором закреплены основания для обращения в арбитражный суд.

Согласно ст. 52 АПК Российской Федерации прокурор обладает правом обратиться с иском заявлением о признании сделки недействительной и применении последствий недействительной ничтожной сделки только в том случае, если субъектом правоотношений выступают органы государственной власти и т.д. Таким образом, в основу ст. 52 АПК Российской Федерации заложен субъектный критерий.

Также прокурор вправе обратиться в арбитражный суд с иском в защиту интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципального образования, государствен-

ных и муниципальных унитарных предприятий, государственных учреждений и юридических лиц, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, доля участия субъектов Российской Федерации, доля участия муниципальных образований не менее 50 %.

В соответствии со ст. 35 Закона Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации" и в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации прокурор вправе обратиться в суд с заявлением, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства.

Таким образом, прокурор, действуя в интересах государства, вправе предъявить требование о принудительной ликвидации юридического лица.

<sup>1</sup> Павлушина А.А., Пономаренков В.А. Проблемы согласования проведения внеплановых проверок органами прокуратуры // Вопросы экономики и права. 2012. № 6. С. 169.

<sup>2</sup> Рекомендации комитета министров государствам - членам Совета Европы "О роли государственного обвинения в системе уголовного правосудия" // Щербина С.П., Решетникова Т.А., Зайцев О.А. Прокуратура в странах СНГ: правовой статус, функции, полномочия. М., 2007. С. 202.

<sup>3</sup> Советский гражданский процесс / под ред. Н.А. Чечина Л., 1984. С. 79.

<sup>4</sup> Алиева И.Д. Защита гражданских прав прокурором и иными уполномоченными органами. Доступ из справ.-правовой системы. Консультант Плюс.

<sup>5</sup> Артамонова Е. Новый ГПК Российской Федерации: статус прокурора // Законность. 2003. № 3. С. 6.

<sup>6</sup> Щеглов В.Н. Субъекты судебного гражданского процесса. Томск, 1979. С. 103.

<sup>7</sup> Крутиков М., Исаева Л. Участие прокурора в гражданском процессе // Законность. 2006. № 1. С. 18.

<sup>8</sup> Приходько И.А., Пацация М.Ш. Арбитражный процесс в современной России: Актуальные проблемы / науч. ред. Р.Ф. Каллистратова; предисл. В.Ф. Яковлева. М., 2002. С. 169-172.

<sup>9</sup> Ефросинин Д. Защита прокурором публичных интересов в арбитражном процессе // Законность. 2002. № 12. С. 40.

<sup>10</sup> Нестерова Р.В. К вопросу о роли и пределах участия прокурора в арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2006. № 12.

Поступила в редакцию 03.05.2014 г.