

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ И ПОЛНОМОЧИЯХ ПРОКУРОРА В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

© 2014 Левичев Данила Александрович
Самарский государственный экономический университет
443090, г. Самара, ул. Советской Армии, д. 141
E-mail: lvls@mail.ru

Статья посвящена проблемам правового статуса и полномочий 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.

Говоря об административно-юрисдикционном процессе, необходимо отметить, что он является одним из видов процессуальной деятельности, которая регламентирует правоприменительную деятельность юридического характера. При этом круг субъектов власти (публичной) по рассмотрению административных (правовых) споров является достаточно широким¹.

Полномочия прокурора в административно-юрисдикционном процессе закреплены в таких нормативно-правовых актах, как Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (ГПК РФ), Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (АПК РФ) и Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП РФ), и их анализ позволяет выделить следующие полномочия прокурора:

- согласно ч. 1 ст. 251 ГПК РФ прокурор имеет право обращаться с заявлением в суд о признании противоречащими закону нормативно-правовых актов;

- также прокурор вправе подать в суд заявление, в котором оспаривает действия (бездействие) или решения органов местного самоуправления или органов государственной власти;

- согласно ч. 1 ст. 259 ГПК РФ прокурор вправе защищать избирательные права граждан РФ;

- прокурор также наделен правом в соответствии со ст. 45 ГПК РФ подавать в суд заявление о защите неопределенного круга лиц;

- в соответствии со ст. 52 АПК РФ прокурор имеет право подать (обратиться с) заявление в суд, в котором оспаривает следующие нормативные и ненормативные правовые акты:

а) нормативные и ненормативные правовые акты органов государственной власти РФ;

б) нормативные и ненормативные правовые акты органов государственной власти субъектов РФ;

в) нормативные и ненормативные правовые акты органов местного самоуправления РФ²;

- также прокурор на основании ст. 202 АПК наделен правом подачи (обращения с) заявления в арбитражный суд. Основанием данного заявления является привлечение индивидуальных предпринимателей и юридических лиц на основании осуществления индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами предпринимательской и иной экономической деятельности;

- на основании ст. 212 АПК прокурор вправе подать (обратиться с) заявление в суд о взыскании обязательных платежей и санкций с лиц, которые осуществляют предпринимательскую и иную экономическую деятельность;

- в соответствии с Федеральным законом “О прокуратуре” прокурор наделен правом рассмотрения обращений и жалоб организаций и граждан на действия (бездействие) и решения органов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Как видно, полномочия органов прокуратуры и прокурора в административно-юрисдикционном процессе являются достаточно широкими. Однако, безусловно, для защиты публичного интереса в полном объеме и в полной мере этого недостаточно³.

На основании ст. 52 АПК РФ прокурор наделен правом подавать заявления (обращаться) в суд об оспаривании таких нормативных и ненормативных правовых актов, которые затрагивают законные интересы и права организаций и граждан, в свою очередь, принимающих участие в

предпринимательской и иной экономической деятельности.

Например, в соответствии со ст. 251 ГПК РФ прокурор наделен правом подачи (обращения с) заявления в суд о признании противоречащими закону нормативно-правовых актов. А на основании ст. 254 ГПК РФ прокурор вовсе не указан как субъект, наделенный правом оспаривания нормативно-правовых актов органов государственной власти.

В практической деятельности органов прокуратуры возникают определенные правовые проблемы, связанные, например, с тем, что главой муниципального образования издается распоряжение, в соответствии с которым помещения (жилые), которые, в свою очередь, относятся к муниципальному жилому фонду, должны быть отнесены к служебному жилью. В этом случае прокурор на основании ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре» должен принести протест на соответствующие действия главы муниципального образования. В случае, если глава муниципального образования не рассмотрит протест прокурора в десятидневный срок, прокурор на основании ст. 17.17 КоАП РФ должен будет привлечь главу муниципального образования к административно-правовой ответственности.

Надо отметить, что ст. 254 ГПК РФ сужает полномочия прокурора, которые закреплены в ст. 45 ГПК РФ. Так как прокурор не наделен таким правом, как оспаривание ненормативных правовых актов и действий (бездействия), решений органов местного самоуправления, то прокурору остается разрешать данную проблему в исковом производстве. Данный факт противоречит принципу публичности правоотношений. Существует и второй вариант решения этой проблемы. Он заключается в обжаловании ненормативных актов через ст. 45 ГПК РФ, при этом обходится ст. 254 ГПК РФ. Основным аргументом в пользу второго варианта является то, что он более закреплен в судебной практике.

Как справедливо заметила Е.А. Анаева, необходимо внести изменения в ст. 254 ГПК РФ, в связи с чем предлагает включить прокурора в список участников, которые обладают правом оспаривания действий (бездействия) и ненормативно-правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления⁴.

Еще одной проблемой является тот факт, что прокурор не включен в состав субъектов, кото-

рые, согласно ч. 2 ст. 207 АПК РФ, имеют право на основании своих заявлений возбуждать производство в арбитражном суде дела об оспаривании решений административных органов. Надо отметить, что в КоАП закреплено право оспаривания (подачи протеста) нормативно-правовых актов, которые вступили и не вступили в законную силу. В связи с этим представляется необходимым привести в соответствие нормы КоАП и АПК и внести изменения в ст. 207 АПК РФ.

Одной из мер прокурорского реагирования в юрисдикционном процессе служит привлечение к административной ответственности лиц (физических или юридических) на основании совершения ими административного правонарушения.

В соответствии со ст. 28.4 КоАП РФ прокурор наделен правом возбуждения дела об административном правонарушении. В данном случае прокурор выносит соответствующее постановление, на основании которого и начинается производство по административному правонарушению.

Кроме того, прокурор наделен правом участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении (п. 2 ч.1 ст. 25.11 КоАП). При этом в соответствии с ч. 3 ст. 23.11 КоАП арбитражный суд рассматривает дела, субъектами которых являются юридические лица и индивидуальные предприниматели, совершившие административные правонарушения. А в соответствии с ч. 1 ст. 28.4, ст. 7.24, ст. 15.10 КоАП функция административного преследования по данным проступкам входит в компетенцию прокурора.

В соответствии с ч. 2 ст. 202 АПК РФ дела о привлечении к административной ответственности возбуждаются на основании заявления субъектов, которые на это имеют право в соответствии с КоАП. В этом случае данными субъектами должен быть составлен протокол об административном правонарушении. Так как прокурор возбуждает дело об административном производстве на основании вынесения постановления о возбуждении дела об административном правонарушении, то возникает коллизия норм АПК и КоАП.

Согласно п. 15 Постановления Пленума ВАС РФ от 27 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие КоАП РФ», судьи арбитражного суда должны брать во внимание п. 2 ст. 22 Закона о прокуратуре по делам о привлечении к административной ответственности. Статья 22 Закона о прокуратуре зак-

репляет за прокурором и его заместителем такое полномочие, как возбуждение административного производства. Судьи арбитражного суда должны учитывать и положения, закрепленные в ст. 28.4 и 28.8. Надо учитывать, что административное производство в рамках арбитражного процесса возбуждается на основании заявления прокурора. Требования, которые предъявляются к такому заявлению, закреплены в ст. 204 АПК. Помимо этого, прокурор, который подает заявление в арбитражный суд, должен руководствоваться положениями ч. 2 ст. 28.4 КоАП и Постановлением Пленума ВС РФ от 2 июня 2010 г. “О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении дел об административных правонарушениях”.

Полномочия прокурора определены в ст. 25.11 КоАП Российской Федерации. В соответствии со ст. 25.12 КоАП прокурор наделен правом отвода защитника и отвода судьи (ст. 29.2 КоАП). Помимо этого, в соответствии с п. 15 Постановления Пленума ВАС РФ прокурор в случаях административного производства в рамках арбитражного процесса наделен правами (полномочиями) и несет ответственность (обязанности) государственного органа на основании положений ст. 25 АПК (а также руководствуется другими нормами, закрепленными в АПК). Прокурор также наделен правом принесения протеста в соответствии со ст. 25.11 КоАП, в соответствии со ст. 30.1 КоАП РФ регламентирует подведомственность, которая является универсальной⁵. В случае рассмотрения протестов должно обеспечиваться участие сотрудника органов прокуратуры. На основании положения п. 6 и 9 ч. 2 ст. 30.6 прокурор наделен правом заявлять ходатайства и отводы. В соответствии с ч. 3 ст. 30.12 КоАП Генеральный прокурор Российской Федерации вправе опротестовывать постановления, которые вступили в законную силу (по делам об административных правонарушениях), а также подавать протесты на решения после рассмотрения жалоб и протестов прокуратуры. Требования к протестам закреплены в ч. 2 и 3 ст. 30.14 КоАП РФ, а порядок определения подведомственности - в ст. 30.13 КоАП РФ.

Говоря о процессуальном статусе прокурора в конституционном процессе, его можно определить как статус представителя государства. Это объясняется тем, что в соответствии с Федеральным законом “О прокуратуре Российской Феде-

рации” генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры осуществляют от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Таким образом, независимо от того, обращается прокурор в защиту прав конкретного гражданина или абстрактного нормоконтроля, он будет являться представителем государства.

В основном нормативном правовом акте, регулирующем конституционный процесс (Федеральный конституционный закон “О Конституционном суде Российской Федерации”), прокуратура не указана в качестве субъектов конституционного процесса, не названа она субъектом конституционного процесса и Конституцией Российской Федерации. При этом в ст. 125 Конституции Российской Федерации указаны лишь категории дел, которые рассматривает Конституционный суд Российской Федерации.

В соответствии со ст. 84 Федерального конституционного закона “О Конституционном суде Российской Федерации” правом на обращение в Конституционный суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности указанных в ст. 125 (ч. 2) Конституции Российской Федерации нормативных актов органов государственной власти и договоров между ними обладают Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная дума, одна пятая членов (депутатов) Совета Федерации или депутатов Государственной думы, Правительство Российской Федерации, Верховный суд Российской Федерации, Высший арбитражный суд Российской Федерации, органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, правом обращения в Конституционный суд Российской Федерации наделены практически все органы государственной власти, за исключением органа, осуществляющего непосредственный надзор за исполнением законов - прокуратуры Российской Федерации. Следовательно, полномочие прокурора на обращение в Конституционный суд Российской Федерации вытекает из смысла действующего российского законодательства. Из этого следует, что необходимо внести поправки в ст. 84, 88, 96 Федерального конституционного закона “О Конституционном суде Российской Федерации” и включить проку-

ратуру в систему субъектов, уполномоченных обращаться в Конституционный суд Российской Федерации. Данная необходимость обусловлена особым правовым статусом прокуратуры Российской Федерации как субъекта юридического процесса. Проблема участия прокурора в конституционном процессе является предметом самостоятельного научного исследования.

Далее следует рассмотреть процессуальный статус прокурора в уголовном процессе.

Определив процессуальный статус и полномочия прокурора в отдельных видах юрисдикционного процесса, можно сделать такой вывод: на прокурора, как и на иных участников (граждан, государственных органов) юрисдикционного процесса, одинаково распространяются принципы данного вида процесса, права и обязанности лиц, участвующих в деле, правила определения подведомственности и подсудности рассмотрения спора - все это относится к общему процессуальному статусу субъектов юрисдикционного процесса.

Особенности статуса прокурора в юрисдикционном процессе определяются следующим:

- прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц. При этом, в отличие от государственных органов, прокурор имеет право обратиться в суд вне зависимости от просьбы лиц, в чьих интересах он обращается;

- только прокурор уполномочен обратиться в суд в защиту интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных территориальных образований;

- исходя из защиты публичных интересов, прокурор обладает процессуальным статусом представителя Российской Федерации, реализуя при этом полномочия, предоставленные ему государством;

- только на прокурора, как представителя интересов государства, возложен надзор за законностью во всех сферах жизнедеятельности общества, в результате чего и определяются полномочия прокурора в различных видах юрисдикционного процесса.

Говоря об основных полномочиях прокурора в юрисдикционном процессе, следует отметить, что ими является и обращение в суд в защиту публичного интереса. В данном случае имеется в виду как обращение прокурора с заявлениями в защиту гражданина, государства, неопределенно-

го круга лиц, так и направление обвинительного заключения в суд и поддержание государственного обвинения в суде.

Особенное в процессуальном статусе прокурора в юрисдикционном процессе также заключается в том, что в каждом из видов юрисдикционного процесса объем полномочий прокурора по защите публичного интереса различается в зависимости от концентрации принципа публичности и диспозитивности в отдельных видах юрисдикционного процесса.

Мы считаем, что при дальнейшем реформировании действующего процессуального законодательства и законодательства о прокуратуре Российской Федерации не следует отступать от основной задачи прокуратуры Российской Федерации по защите публичного интереса и принципа публичности в юрисдикционном процессе.

Основываясь на проведенном исследовании правового статуса органов прокуратуры как субъекта юридического процесса, можно сформулировать направления реформирования (развития) законодательства относительно процессуального статуса прокурора. Анализ законодательной базы позволил выявить ряд проблем в данной области, разрешение которых представляет собой перспективу развития законодательства о прокуратуре Российской Федерации.

Надо отметить, что опыт зарубежных стран в нашей стране внедряется без учета российских условий. Зачастую применяется та или иная зарубежная модель со ссылками лишь на законодательную базу, без учета практики ее правоприменения⁶. На основе международного опыта защиты прав человека можно сделать вывод, что именно прокурор должен всегда следить за соблюдением международных стандартов. Россия должна принять ряд мер, чтобы избежать наплыва жалоб (необоснованных) в ЕСПЧ⁷. Для этого нужно расширить полномочия прокурора в сфере защиты публичного интереса.

Мы думаем, что необходимо расширить полномочия прокурора по защите публичного интереса. Некоторые попытки к этому предприняты. Так, внесены изменения в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и полномочия прокурора в гражданском процессе были расширены.

Сегодня многие органы госвласти и должностные лица осуществляют правозащитную функцию, но ни один из них не обладает надзорными

функциями, как прокуратура, и не может принять соответствующих мер реагирования, кроме как обратиться непосредственно в суд. Отказ от надзора за исполнением законов может быть возможен, но только при наличии следующих (обязательных) условий: во-первых, достижения государством уровня социально-экономического развития, в условиях которого не нужно надзирать (постоянно) за законностью; во-вторых, освобождения прокуратуры от функции надзора и передачи его другому органу.

Первое условие из двух не выполняется. Есть серьезные проблемы с обеспечением правопорядка. Что касается второго условия, то можно сказать, что ни органы юстиции, ни Уполномоченный по правам человека, ни суд пока не представляют единой системы органов по осуществлению гарантий обеспечения законности, системы, способной безболезненно, а главное - эффективно заменить надзор прокуратуры.

Из вышесказанного можно сделать следующий вывод: прокуратура является органом, осуществляющим эффективную защиту публичного интереса, который, в свою очередь, обладает действенным арсеналом средств по защите публичного интереса.

Нужно отказаться и от идеи многих авторов относительно того, что органы прокуратуры должны находиться в составе исполнительной власти. Данная точка зрения приведет к нарушению паритета между властями, к тому, что в рамках одного ведомства будут существовать структуры с совершенно разными задачами, целями, полномочиями. Также следует отказаться от позиции отнести органы прокуратуры в какую-либо ветвь власти. Необходимо признать, что прокуратура - это универсальный (самостоятельный) институт государственной власти, который реализует функцию системы "сдержек и противовесов" и на котором основывается принцип разделения властей. И самое главное, исторически сложилось так, что во всех предшествующих российских конституциях признавалась самостоятельность российской прокуратуры.

В случае, если за органами прокуратуры будут закреплены только функции (как структуры министерства юстиции) по поддержанию государственного обвинения, это сделает органы прокуратуры "придатком" судебной системы. Данный факт негативно скажется на реальной правовой защите законности публичного интере-

са, ограничит реальную защищенность населения от произвола недобросовестных чиновников.

На современном этапе развития нашего государства перед прокуратурой Российской Федерации стоят следующие задачи:

1) усилить деятельность по координации правоохранительной деятельности;

2) усилить деятельность прокурора по предупреждению нарушений законодательства в социальной сфере, используя все возможные меры прокурорского реагирования. При этом необходимо учитывать, что на данный момент развития прокуратура обладает богатым арсеналом досудебных средств прокурорского реагирования. Проблема состоит в качестве актов прокурорского реагирования, поэтому необходимо законодательно закрепить требования к актам прокурорского реагирования;

3) организовать деятельность по борьбе с правовым нигилизмом граждан.

Опираясь на вышеуказанные задачи, стоящие перед прокуратурой Российской Федерации, необходимо внести коррективы в действующее законодательство о прокуратуре Российской Федерации.

Следует первоначально внести существенные изменения в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации". Данный вывод мотивирован следующими объективными причинами:

- Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" подвергался многократному редактированию, однако все изменения не коснулись функций, правового статуса, полномочий прокуратуры, все принятые изменения пока носят "косметический" характер;

- со времени принятия Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" произошло существенное обновление нормативно-правовой базы, которая регулирует правовой статус органов прокуратуры, в результате чего существенно сокращены полномочия прокурора в таких видах судопроизводства, как гражданское, уголовное, административное и арбитражное. При всех изменениях в законодательной базе, надо отметить, что основную задачу прокуратуры - надзор за законностью - никто не отменял. Данную функцию не способен принять на себя ни один из ныне существующих органов государства.

Учитывая все вышеизложенное, полагаем, что перспективой развития законодательства о прокуратуре Российской Федерации является ана-

лиз проблемных аспектов законодательства о прокуратуре и последующее внесение изменений в соответствующие нормативно-правовые акты и, прежде всего, в Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”.

Изменения в Закон о прокуратуре Российской Федерации должны касаться вопросов: актов прокурорского реагирования, проведение проверок исполнения действующего законодательства, участия прокурора в правотворческой деятельности (с обязательным указанием на проведение прокуратурой антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов).

Все изменения нормативно-правового регулирования деятельности прокуратуры Российской Федерации должны приниматься только:

1) в соответствии с требованиями международных правовых стандартов, принципами права, нормами действующего российского законодательства;

2) по закреплению самостоятельного правового статуса прокуратуры как органа государственной власти;

3) при закреплении соответствующих полномочий прокурора в конституционном процессе путем внесения изменений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном суде Российской Федерации”;

4) при условии регламентации вопросов проведения прокурорских проверок на законодательном уровне;

5) при принятии ряда подзаконных актов, в частности, приказов Генерального прокурора Российской Федерации, регулирующих прокурорско-надзорный процесс;

6) при внедрении электронного документооборота в прокурорско-надзорный процесс.

При определении цели деятельности органов прокуратуры необходимо определить перечень исчерпывающих полномочий и основных направлений (функций) деятельности прокуратуры. Нам представляется, что в современных условиях такая функция органов прокуратуры, как надзор, нуждается в корректировке с учетом исчерпывающих полномочий прокуратуры.

А. Г. Звягинцев указывает, что “для восстановления исключительной власти прокурора необходимо, во-первых, возродить “должность прокурора” и, во-вторых, лишить полномочий по осуществлению власти прокурора иных (помимо “должности прокурора”) “должностей” и государственных органов (“присутственных мест”)”⁸.

Основываясь на вышесказанном, полагаем, что законодательного закрепления требует не только содержание, но и процессуальная форма деятельности органов прокуратуры как субъекта юрисдикционного процесса. Перспективы законодательного развития органов прокуратуры как субъекта юрисдикционного процесса выражаются в более точной детальной регламентации всех аспектов процессуальной деятельности, в том числе и прокурорско-надзорного процесса. Более четкая детализация процессуальной деятельности прокурора, как позитивной, так и юрисдикционной (судебной), является надлежащей защитой публичного интереса.

¹ См.: *Панов И.В.* Административно-процессуальная деятельность. Саратов, 2001. С. 210-211; *Кашанина Т.В., Кашанина А.В.* Основы российского права М., 1996. С. 507.

² В данном случае имеются в виду государственные органы, которые непосредственно затрагивают законные интересы, права и обязанности граждан и организаций в предпринимательской и экономической сфере.

³ См.: *Анаева Е.К.* Полномочия прокурора в административно-юрисдикционном процессе // Проблемы теории и юридической практики в России: материалы 4-й Междунар. науч.-практ. конф. молодых ученых, специалистов и студентов, 22-23 мая 2007 г. Самара, 2007. С. 7.

⁴ Там же. С. 8.

⁵ Настольная книга прокурора / под ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. М., 2012. С. 930.

⁶ Становление правового государства в Российской Федерации и функции прокуратуры // “Круглый стол” журнала “Государство и право” // Государство и право. 1994. № 5. С. 14.

⁷ *Бессарабов В.* Европейский суд по правам человека и российская прокуратура // Законность. 2002. № 8. С. 4.

⁸ *Звягинцев А.Г.* История прокуратуры России. Историко-правовой анализ : учеб. пособие. М., 2010. С. 159.

Поступила в редакцию 01.06.2014 г.