

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Юридический факультет

Кафедра
«Правоохранительная деятельность»

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

на тему

Прокуратура в государственном механизме РФ

Студент _____ Тамбовцев Олег Алексеевич
(подпись, дата) (ФИО полностью)

Научный руководитель _____ Грачев А.А.
(подпись, дата) (фамилия, инициалы)

Нормоконтролер _____ Битюцкий Е.В.
(подпись, дата) (фамилия, инициалы)

Рецензент адвокат адвокатский кабинет _____ Храмцов В.И.
(должность, место работы) (подпись, дата) (фамилия, инициалы)

Работа допущена к защите (протокол заседания кафедры от _____ № _____).

Заведующий кафедрой _____ Свечников Н.И.
(подпись) (фамилия, инициалы)

Работа защищена с оценкой _____ (протокол ГЭК от _____ № _____).

Секретарь ГЭК _____ Козинченко Т.Н.
(подпись) (фамилия, инициалы)

Пенза 2018

Оглавление

Введение.....	3
1. Правовой статус Прокуратуры как элемента в государственном механизме Российской Федерации.....	6
1.1. История возникновения и развития Прокуратуры в Российской Федерации.....	6
1.2. Правовой статус Прокуратуры Российской Федерации.....	16
1.3. Место Прокуратуры в государственном механизме Российской Федерации.....	29
2. Проблемные аспекты деятельности Прокуратуры как элемента в государственном механизме Российской Федерации.....	37
2.1. Теоретические проблемы общего надзора прокуратуры.....	37
2.2. Проблемы осуществления российской прокуратурой надзора за законностью нормативных правовых актов органов исполнительной власти.....	42
2.3. Проблемы, возникающие в деятельности органов прокуратуры по профилактике правонарушений.....	50
Заключение.....	61
Список литературы.....	64

Введение

Актуальность исследования Прокуратуры в государственном механизме Российской Федерации в том, что прокуратура, занимая центральное место в системе правоохранительных органов, оказывает большое влияние на уровень законности и правопорядка в Российской Федерации. В современных условиях укрепления государственности страны, ее политических, социальных, экономических основ, реальной демократизации различных сторон общественной жизни возрастает значимость укрепления законности и правопорядка, ее конструктивной роли в этих процессах. Так, по данным официального сайта Генеральной прокуратуры Российской Федерации по итогам 2017 года органами Прокуратуры было выявлено 15779625 фактов нарушений законодательства Российской Федерации¹. По данным официального сайта Прокуратуры Пензенской области по итогам 2017 года органами Прокуратуры Пензенской области выявлено 110178 фактов нарушений законодательства Российской Федерации².

Большую роль играют органы прокуратуры в преодолении разногласий и достижении юридической согласованности в системе органов публичной власти, что реализуется посредством участия прокуроров в таких конституционных процедурах, как референдум и свободные выборы; институт конституционно-правовой ответственности; правовой мониторинг и экспертиза проектов нормативных правовых актов и др.

Проблемам правового регулирования деятельности прокуратуры посвящали свои труды следующие ученые: Атаманов А.С., Бибихин В.В., Бондарь Н.С., Гриб В.В., Домченко А.С., Ергашев Е.Р., Закриев Р.А., Казарина А.Х., Капинус О.С., Карпов Н.Н., Князева Е.Г., Никитин Е.Л., Олейник О.М., Осинцев Д.В., Паламарчук А.В., Поневежский В., Смирнов А.Ф., Файнгерш

¹ Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации // URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1336134/> (Дата обращения: 01.04.2018 г.).

² Официальный сайт Прокуратуры Пензенской области // URL: <http://www.procpenza.ru/statistic/2018/01/26/13591630> (Дата обращения: 01.04.2018 г.).

С.М., Филипенко С.В., Фуллер Лон Л., Чабаяев В.Н., Черданцев А.Ф., Шобухин В.Ю. и другие.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в связи с деятельностью прокуратуры. Предметом исследования выступают нормативно-правовые акты, регулирующие общественные отношения, возникающие в связи с деятельностью прокуратуры, а также правоприменительная практика.

Целью работы является актуальное исследование правовых основ деятельности прокуратуры, выявления проблемных аспектов регулирования данных правоотношений, а также поиск оптимальных путей развития прокуратуры в Российской Федерации.

Задачами исследования выступают:

- анализ истории возникновения и развития Прокуратуры в Российской Федерации;
- анализ правового статуса Прокуратуры Российской Федерации;
- анализ места Прокуратуры в государственном механизме Российской Федерации;
- анализ проблем, возникающих в деятельности Прокуратуры как центрального элемента профилактической государственной политики;
- анализ роли органов Прокуратуры и проблемы осуществления надзора за соблюдением федерального законодательства в условиях совершенствования законодательства.
- анализ предложений по совершенствованию деятельности Прокуратуры Российской Федерации.

Новизна исследования заключается в актуальном исследовании проблем правового регулирования деятельности прокуратуры Российской Федерации.

Материалы данной работы могут быть использованы при чтении лекционных курсов и в практике преподавания курса правоохранительных органов в ВУЗах, при подготовке учебных и методических пособий для студентов и преподавателей. Материалы работы могут оказать помощь

школьникам и студентам при подготовке к научным конференциям и семинарским занятиям, в написании рефератов, курсовых и дипломных работ, а также статей.

В работе использовался широкий круг источников и литературы, касающихся вопросов экспертизы в гражданском процессе.

Методологическая база исследования сформировалась в результате изучения и использования большого теоретического и практического материала, нормативно-правовых актов, официальных документов, литературных источников и публикаций по проблемам правового регулирования деятельности прокуратуры Российской Федерации. Это вызвало необходимость применения разнообразных методов исследования, в числе которых системный, конкретно-исторический, структурно-функциональный, поисковый, а также метод сравнительного правоведения.

Работа состоит из введения, двух глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения, списка использованных источников.

1. Правовой статус Прокуратуры как элемента в государственном механизме Российской Федерации

1.1. История возникновения и развития Прокуратуры в Российской Федерации

В XVIII в. Петром I в результате проведенных масштабных реформ была в корне преобразована система государственных органов, при этом в течение целого ряда лет он вел поиск наиболее эффективной формы организации надзора за этими органами.

В результате 12 января 1722 г. в соответствии с именным Указом Петра I Правительствующему Сенату учреждена прокуратура: «Надлежит быть при Сенате генерал-прокурору и обер-прокурору, также во всякой коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать генерал-прокурору». Затем были учреждены должности прокуроров при надзорных судах и обер-прокурора при Святейшем синоде.

В отличие от ранее созданной в 1711 г. фискальной службы, задачи которой состояли в том, чтобы «над всеми делами тайно подсматривать и проводывать про неправый суд, також в сборе казны и прочего», прокуроры действовали гласно и были нацелены не столько на выявление нарушений, сколько на их предупреждение¹.

Заметим, что понятие «прокурор» происходит от латинского слова «procurare» - заботусь, обеспечиваю, предотвращаю.

С момента учреждения прокуратуры на прокуроров возлагались обязанности принимать меры к устранению нарушений законов. Однако именно предотвращение, предупреждение нарушений с тех времен стало одним из основных составляющих деятельности российской прокуратуры,

¹ Гальченко А.И. Исторические аспекты деятельности российской прокуратуры по предупреждению нарушений законов // Lex russica. 2017. № 9. С. 22.

послужившим действенным механизмом обеспечения надлежащего соблюдения и исполнения законов в государстве.

Слова о предотвращении нарушений в законодательстве о прокуратуре, как правило, прямо не указывались, но предупредительная направленность ее деятельности вытекала из возложенных на прокуроров обязанностей, суть которых как раз и заключалась в обеспечении следования поднадзорными им органами и лицами требованиям законов.

Так, в соответствии с Указом Петра I от 27 апреля 1722 г. О должности генерал-прокурора генерал-прокурор, осуществляя надзор за Сенатом, смотрел за тем, чтобы Сенат истинно, ревностно и порядочно, без потеряния времени, по Регламентам и указам отправлял, чтоб в Сенате не на столе только дела вершились, но самым действием по указам исполнялись, «дабы Сенат в своем звании праведно и нелицемерно поступал.

Для этого генерал-прокурору были предоставлены необходимые полномочия. В случае ненадлежащей деятельности Сената он указывал сенаторам, как надо поступать (в чем они, или некоторые из них не так делают, как надлежит, дабы исправили), а при неисполнении данных требований был вправе принести протест, приостанавливая дело, и доложить об этом императору. При недостаточной правовой регламентации тех или иных правовых отношений («о которых делах указами ясно не изъяснено») имел право законодательной инициативы («предлагать Сенату, чтоб учинили на те дела ясные указы»).

Прокуроры в дальнейшем занимали исключительное положение в аппарате государства. Они были независимы от тех учреждений, при которых состояли, наблюдали и контролировали их деятельность, имели попечение в колоднических делах, не только обращали внимание на недостатки, упущения и нарушения закона, воровство и растрату денег, но и наблюдали за правильным собиранием казенных доходов, за безубыточным для казны производством по подрядам, за правильностью финансовой отчетности.

В годы царствования Петра I генерал-прокурор фактически стал вторым лицом в государстве, а прокурорский надзор оказывал значительное влияние на укрепление государственности, соблюдение интересов казны.

При императрице Екатерине I и императоре Петре II значение прокуратуры существенно снизилось. Осуществлявший в то время государственные дела Верховный тайный совет (учрежденный в 1726 г.) видел в прокуратуре ограничение своей власти, в связи с чем генерал-прокурор, а также прокуроры при надворных судах и при большинстве коллегий фактически были упразднены. Сохранились лишь должности обер-прокурора Сената и обер-прокурора Синода.

Прокуратура возродилась в период правления императрицы Анны Иоанновны, которая 2 октября 1730 г. подписала манифест, восстановивший должности генерал-прокурора, обер-прокурора, прокуроров при коллегиях и в судебных местах, чтоб челобитчики правым и нелицемерным судом удовольствованы, а в государственных делах рассмотрение и решение чинимы были со всякою ревностию и добрым порядком.

Более того, в соответствии с сенатским Указом от 2 апреля 1731 г. Об определении прокуроров в юстиц-коллегию и в губернии, и о сочинении им инструкции для порядочного отправления дел по их должности» в губерниях стали вводиться должности прокуроров, на которых возлагались в том числе обязанности «в смотреии сборов, чтоб повсягодно сполна в казну доходили, а в доимку не запускали, також во всяких окладах, подрядах, порядочно и без казенного убытка чинено было, и о прочем, что к лучшему смотрению и предосторожности принадлежит, а 3 сентября 1733 г. подписан именной императорский Указ «О должности прокурора».

В соответствии с Манифестом императора Александра I от 8 сентября 1802 года Об учреждении министерств» созданные при Петре I коллегии были заменены министерствами. Прокуратура стала составной частью Министерства юстиции, а генерал-прокурор - по должности одновременно Министром юстиции.

Уже 26 сентября 1802 г. Министром юстиции (и генерал-прокурором) губернским прокурорам на исполнение направлен высочайше апробированный, т.е. одобренный императором, и в последующем поддержанный сенатским Указом от 15 декабря 1802 г. циркулярный ордер, регламентирующий порядок их деятельности. Прокурорам, в частности, предписывалось: добиваться, «чтобы следствие приведено было в надлежащую ясность, точность и окончано с совершенным безпристрастием»; тщательно «смотреть за правосудием», а по делам гражданским «за сохранением формы, или порядка судопроизводства, и чтоб не присвояло одно место власти другого».

Также на прокуроров возлагалась обязанность отслеживать то, «как содержатся находящиеся под стражею преступники, т.е. доставляется ли им пристойное пропитание? разведены ли они сообразно важности каждого преступления и отделяются ли присужденные уже к наказанию от обвиняемых? имеют ли тюрьмы, необходимы к человеческой жизни выгоды, как то: теплоту, сухость и свежий воздух, не изнуряются ли какими тяжкими сверх меры работами и паче каким-либо наказанием, и буде куды в работу посылаются, то получают ли узаконенный платеж?».

Кроме того, для недопущения впредь в государственных учреждениях нарушений, подобных тем, которые ранее предотвратить не удалось, прокуроры «к пользе службы, интересов Императорского Величества и облегчению народа» были обязаны докладывать обстоятельства произошедшего генерал-прокурору, который «при годовом отчете министров мог все представить на уважение Правительствующему Сенату».

Император Александр I в своем высочайшем Рескрипте от 5 августа 1816 г. на имя Министра юстиции и генерал-прокурора указал: «Я, в полной к вам доверенности, поручаю вам усугубить надзор, дабы дела как в Правительствующем Сенате, так и во всех подчиненных ему местах, имели успешное течение, чтоб законы и указы повсюду исполнялись неизменно».

В дальнейшем деятельность прокуратуры регламентировалась Сводом законов Российской империи 1832, 1842, 1857 гг. издания, при этом нормы о

прокуратуре размещались в разных томах и разделах Свода законов. Вместе с тем прежняя сущность прокурорской деятельности по сути не изменилась.

В тот период главным механизмом надзора в Сенате был пропуск генерал-прокурором или обер-прокурором сенатского определения. Пропуск выражал согласие прокурорского надзора. При несогласии исполнение задерживалось, и дело переносилось из департамента в общее собрание Сената. На местах без согласования с прокурором не приобретали юридическую силу решения губернских учреждений.

Значительные изменения в организацию и деятельность прокуратуры и всей системы судопроизводства были внесены в период царствования Александра II в ходе судебной реформы, когда 20 ноября 1864 г. были приняты Учреждение судебных установлений, Устав уголовного судопроизводства, Устав гражданского судопроизводства и Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями.

Прокуроры состояли при окружных судах и судебных палатах, однако были самостоятельны и независимы от них, имели определенное штатными число «товарищей» (помощников) прокурора. При кассационных департаментах Сената состояли обер-прокуроры и их товарищи. Прокуроры окружных судов подчинялись прокурорам судебных палат, которые, в свою очередь, подчинялись обер-прокурорам. При этом все обер-прокуроры и прокуроры находились в подчинении Министра юстиции как генерал-прокурора.

Прокуратура была реформирована и во многом переориентирована на уголовное преследование, а также на надзор за предварительным следствием и дознанием, однако в рамках предоставленных полномочий деятельность прокуроров была направлена в том числе на предотвращение нарушений законов.

В частности, осуществляя надзор за производством предварительного следствия, прокуроры и их товарищи имели право присутствовать при всех следственных действиях, а требования прокуроров и их товарищей по вопросам

исследования преступления и сбора доказательств являлись обязательными для исполнения судебными следователями. По окончании предварительного следствия прокурором составлялось заключение о предании обвиняемого суду в форме обвинительного акта, однако при отсутствии оснований для предания суду прокурор давал заключение о прекращении или приостановлении дела. В случае неполноты предварительного следствия прокурор требовал представить дополнительные сведения или возвращал дело на доследование.

Тем самым прокурор проверял законность и обоснованность обвинения лиц в совершении преступлений и не допускал предания суду невиновных.

При производстве дознания, добывая нужные сведения «посредством розысков, словесными расспросами и негласным наблюдением, не производя ни обысков, ни выемок в домах», полицейские чины вовсе состояли в непосредственной зависимости от прокуроров и их товарищей.

В результате Судебной реформы 1864 г. деятельность прокуратуры способствовала повышению уровня законности в сфере уголовного преследования. Однако роль прокурора в гражданском суде постепенно снижалась, что было закономерно в условиях развития состязательного процесса в гражданских делах. Но этот же опыт показал и то, что полное удаление прокурора как представителя закона по некоторым категориям дел невозможно или по крайней мере нецелесообразно¹.

Как отмечалось в циркулярном распоряжении Министра юстиции и генерал-прокурора от 25 ноября 1905 г., «выполнение задачи водворения спокойствия и общей безопасности возможно, конечно, только при условии, если направленные к тому стремления и действия правительственной власти найдут себе дружную, энергичную и самую усердную поддержку со стороны судебных установлений и, в частности, чинов прокурорского надзора, являющегося оружием обвинения и обличения перед судебной властью нарушителей законного порядка и должностными блюстителями законности.

¹ Казанцев С.М. Прокуратура Российской империи: Историко-правовое исследование: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2003. С. 9 - 10.

При таких условиях деятельность судебных установлений и чинов прокурорского надзора приобретает ныне особенно важное с государственной точки зрения значение»¹.

После Октябрьской революции 1917 г. Советом народных комиссаров РСФСР, ставшим высшим органом власти в стране, был принят Декрет «О суде», согласно которому упразднялся институт прокурорского надзора (как и ранее существовавшие судебные учреждения, институты судебных следователей, присяжной и частной адвокатуры), что негативно сказалось на состоянии законности.

Надзором за соблюдением законов стало заниматься много разных ведомств и организаций, однако с каждым годом все более возрастало понимание разобщенности различных институтов власти и необходимости создания единого органа, способного обеспечить надзор за исполнением законов в стране.

На I Съезде Советов СССР 30 декабря 1922 г. были приняты Декларация и Договор об образовании СССР, а 31 января 1924 г. - первая Конституция СССР, в соответствии с которой учреждались должности прокурора Верховного Суда СССР и его заместителя. На прокурора Верховного Суда СССР возлагались обязанности по даче заключений по всем вопросам, подлежащим разрешению Верховным Судом СССР, поддержание обвинения в его заседании, а также надзор за законностью действий Объединенного государственного политического управления СССР (ОГПУ).

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 20 июня 1933 г. «Об учреждении прокуратуры Союза ССР» прокуратура уже определялась в качестве самостоятельного органа, а 17 декабря того же года утверждено Положение о прокуратуре Союза ССР и упразднена прокуратура Верховного Суда СССР. Основной задачей прокуратуры СССР провозглашалось укрепление

¹ Звягинцев А.Г. Прокуратура России: От истоков до наших дней. М., 2015. С. 227.

социалистической законности и охрана общественной собственности от покушений со стороны противообщественных элементов на территории СССР.

Конституция СССР 1936 года и Конституция РСФСР 1937 года придали конституционный статус прокуратуре и закрепили за ней высший надзор за точным исполнением законов всеми народными комиссариатами и подведомственными им учреждениями, отдельными должностными лицами и гражданами.

Вместе с тем следует отметить, что в 1930-е гг. влияние прокуратуры на обеспечение законности было номинальным. Судебные и прокурорские функции фактически выполняли Народный комиссариат внутренних дел (НКВД), законы подменялись закрытыми для общества ведомственными нормативными актами, а уголовные наказания зачастую применялись без судебных решений и без права на обжалование.

Во время Великой Отечественной войны 1941 - 1945 гг. деятельность прокуратуры подчинялась общей задаче победы советского народа над фашистскими захватчиками. Между тем в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении» в местностях, объявленных на военном положении, все функции органов государственной власти, в том числе и прокуратур (как территориальных, так и военных), передавались военным советам фронтов, армий, военных округов, а там, где не было военных советов, - высшему командованию войсковых соединений.

Основным направлением в деятельности органов прокуратуры был надзор за исполнением законов военного времени, направленных на охрану общественного порядка, трудовой и государственной дисциплины, прав и законных интересов военнослужащих и их семей, охрану государственной собственности от преступных посягательств. Находясь на военном положении, прокуроры обеспечивали четкое исполнение законов о поставке военной продукции, об оказании помощи фронту и об укреплении тыла.

С середины 1950-х гг. законодательство СССР и РСФСР, регламентирующее деятельность прокуратуры, получило свое развитие.

Ранее безликие и, по существу, бесправные прокуроры стали наиболее активными проводниками так называемой социалистической законности. Слово «закон» стало наконец употребляться в связках с такими понятиями, как «справедливость», «порядочность», «честность». Началось постепенное исправление тех перегибов, которые допускались во времена Сталина. Важное значение приобрели вопросы укрепления законности и государственной дисциплины, усилилась борьба с преступностью и правонарушениями, при этом основной упор делался на предупреждение преступлений, искоренение причин, их порождающих, а также таких сопутствующих им зол, как пьянство и наркомания. Активизировалась работа по предупреждению местничества, ведомственной ограниченности, бюрократизма и взяточничества¹.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1955 г. утверждено Положение о прокурорском надзоре в СССР. В 1977 г. принята Конституция СССР, в 1978 г. - Конституция РСФСР, а 30 ноября 1979 г. - Закон СССР «О прокуратуре СССР».

Вместе с тем оставалось по сути неизменным осуществление прокуратурой высшего надзора за точным и единообразным исполнением законов органами власти, судами, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами, для чего прокуроры наделялись соответствующими полномочиями.

Прокуроры следили за тем, чтобы государственные органы, общественные организации, должностные лица действовали на основе социалистической законности, обеспечивали в соответствии с предоставленными им правами и возложенными на них обязанностями охрану правопорядка, интересов общества, прав и свобод граждан. При этом на органы прокуратуры возлагалась ответственность за соблюдение законности в стране.

¹¹ Звягинцев А.Г. Законоблудители: Краткое изложение истории прокуратуры в лицах, событиях и документах. М., 2012. С. 304.

Вся деятельность прокуратуры была направлена на недопущение нарушений законов, а именно на то, чтобы должностными лицами и гражданами точно и единообразно исполнялись законы, а акты, издаваемые органами и организациями, соответствовали законодательству.

Был принят Закон РФ от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации», который в дальнейшем стал Федеральным законом и продолжал совершенствоваться. В 1993 г. принята Конституция РФ, сохранившая конституционный статус прокуратуры.

Внесенными в законодательство изменениями прокурорский надзор перестал именоваться «высшим», что, однако, не изменило его сущность. Надзор прокуратуры распространен на оперативно-розыскную деятельность правоохранительных органов, в то же время упразднен надзор за исполнением законов гражданами, установлен запрет на вмешательство прокуратуры в хозяйственную деятельность. При рассмотрении уголовных и гражданских дел судами деятельность прокурора вместо надзора стала именоваться участием, что обусловлено провозглашением суда самостоятельной ветвью власти, за законностью которой не может надзирать какой-либо иной государственный орган, хотя процессуальные полномочия прокурора в заседаниях суда остались прежними¹.

В XXI в. в целях обеспечения законности круг средств прокурорского воздействия расширился, что обусловлено развитием общества и государства и появлением новых злободневных проблем. В частности, предусмотрены новые полномочия прокурора по направлению предостережения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности, по согласованию контролирующим органам внеплановых выездных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также формированию ежегодного сводного плана проведения контролирующими органами плановых проверок,

¹ Гальченко А.И. Исторические аспекты деятельности российской прокуратуры по предупреждению нарушений законов // Lex russica. 2017. № 9. С. 22.

по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и т.д.

1.2. Правовой статус Прокуратуры Российской Федерации

Прокуратура РФ в структуре государственных органов Российской Федерации имеет особое место, которое определяется ее функциям и полномочиями - осуществлять от имени Российской Федерации функцию надзора за соблюдением положений Конституции и исполнением всех законов, которые действуют в Российской Федерации. Прокуратура исполняет и иные функции и полномочия, которые предписаны законодательством, при этом все они подчинены ее главной надзорной функции. Как отмечает В.Ю. Шобухина, особый статус прокуратуры и важность ее деятельности обуславливают требования к регулированию вопросов организации и деятельности прокуратуры» .

Проводя анализ регулирования статуса прокуратуры, необходимо обратимся к положениям статьи 71 Конституции . Согласно которой прокуратура находится в исключительном ведении Российской Федерации. Кроме того, данное положение Конституции РФ указывает, что к исключительному ведению Российской Федерации относится федеральная государственная служба. Данные конституционные нормы, а также положения части 1 статьи 129 Конституции устанавливают, что организация, полномочия, и порядок деятельности прокуратуры регулируются федеральными законами, что дает основание полагать, что все вопросы, подлежащие регулированию, касающиеся государственной службы в Прокуратуре, должны быть урегулированы федеральным законодательством.

Учитывая, что по смыслу статьи 40 Федерального закона «О прокуратуре РФ» прохождение службы в прокуратуре относится к разновидности федеральной государственной службы, а данная служба относится исключительно к ведению Российской Федерации, что влечет за собой как

минимум два важных вопроса. Во-первых, как видится, наличествует противоречие в самом законодательстве федерального уровня. Во-вторых, федеральная государственная служба относится к компетенции Российской Федерации. В третьих, при назначении на должность прокуроров субъектов РФ по смыслу статьи ст. 129 Конституции РФ Генеральный прокурор РФ должен кандидатуру прокурора субъекта РФ согласовать с органами власти субъекта РФ.

Полагаем, что данное положение можно объяснить тем, что служащие правоохранительных и судебных органов относятся по смыслу ст. 72 Конституции к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ. Но отнесение прокуратуры к правоохранительным органам также требует дополнительной аргументации, так как в РФ пока еще отсутствует законодательное определение понятия «правоохранительные органы».

Второй вопрос связан с обоснованием порядка проведения согласования кандидатуры прокурора субъекта РФ установленное законами субъектов РФ. Для данного вывода есть отсылочная норма в ст. 15.1 Федерального закона «О прокуратуре РФ». В соответствии с которой, представление Генерального прокурора РФ о назначении на должность прокурора субъекта РФ согласовывается в порядке, установленном субъектом Российской Федерации. Но подобная нормативная конструкция также противоречит положениям Конституции об исключительном ведении Российской Федерации вопросов, связанных с организацией и деятельностью прокуратуры и госслужбой, которую осуществляют, в частности, прокуроры субъектов РФ.

Обращает на себя внимание установленное этим же Законом г. Москвы (ст. 52) положение, что органы прокуратуры осуществляют надзор за точным и единообразным исполнением законов, принимают меры, направленные на устранение их нарушений и привлечение виновных к ответственности. Сравнивая данное предписание с тем, что указано в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», можно установить, что им введено дополнительное полномочие прокуратуры, отсутствующее в федеральном

законе, а именно привлечение виновных к ответственности. Привлечение виновных к ответственности, однако, осуществляется органами судебной и исполнительной власти. Прокуратура, как известно, к указанным органам не относится.

Законом г. Москвы «Устав города Москва» в ст. 36 установлено, что право законодательной инициативы принадлежит в числе прочих и прокурору. Кстати, такое право зафиксировано законами субъектов РФ в 83 субъектах РФ. Дальнейший анализ показывает, что отдельные функции и полномочия сформулированы и закреплены не только в законах субъектов РФ, но и в нормативных правовых актах органов местного самоуправления. Например, в ст. 59 Устава муниципального образования г. Казани прокурору города предоставлено полномочие правотворческой инициативы. В подп. 3 п. 2 ст. 39 Устава городского округа Самары установлено, что проекты правовых актов городского округа Самары могут вноситься прокурором города Самары и т.д.

При этом, необходимо отметить, что не во всех субъектах Российской Федерации действуют аналогичные положения, так в Уставе Пензенской области отсутствуют подобные положения.

Данные примеры местного правотворчества могут противоречить законодательству, так как по смыслу статьи 3 Федерального закона «О прокуратуре РФ» на органы прокуратуры не может быть возложено осуществление функций и полномочий, которые не предусмотрены федеральными законами».

При этом, необходимо отметить, что Генеральный прокурор РФ не видит здесь каких-либо проблем и предлагает в Приказе от 2 октября 2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления» «использовать имеющееся у прокуроров право законодательной инициативы» (п. 2.8). Издавая этот Приказ, Генеральный прокурор РФ критикует прокуроров: «Не все прокуроры, наделенные конституциями и уставами субъектов РФ правом законодательной инициативы,

используют его, проявляют инициативу в вопросах формирования нормативной базы в развитие федерального законодательства».

Исходя из вышеизложенного, наряду со сложностями правового регулирования деятельности прокуратуры законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления формируется проблема правового регулирования организации и деятельности прокуратуры с помощью ведомственных приказов Генерального прокурора РФ.

Федеральным законом «О прокуратуре РФ» к полномочиям Генерального прокурора РФ отнесено издание обязательных для исполнения всеми работниками органов и организаций прокуратуры приказов, указаний, распоряжений, положений и инструкций, регулирующих вопросы организации и деятельности системы прокуратуры Российской Федерации. Возникает достаточно интересная юридическая конструкция. С одной стороны, подчеркивая важность предмета ведения, Конституция РФ в ст. 129 установила, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры устанавливаются федеральным законом. Это же требование подтверждено и в ст. 3 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». С другой стороны, указанный предмет правового регулирования - организация и деятельность прокуратуры - отнесен ст. 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» к ведомственному нормотворчеству. Следовательно, возникает вопрос о критериях разграничения предметов ведения между законами и подзаконными нормативными правовыми актами.

Обращаясь к статусным характеристикам прокуратуры, следует признать, что органы прокуратуры обладают государственно-властными полномочиями в различных сферах правового воздействия. Прокуроры наделены полномочиями в уголовно-правовой сфере, которые в общем виде закреплены в ст. 37 УПК РФ. К примеру, прокурор вправе изъять из производства органа дознания любое уголовное дело и передать его для производства предварительного следствия, прокурор или его заместитель отменяет незаконные решения об отказе в возбуждении уголовного дела, о приостановлении предварительного

расследования, о прекращении уголовного дела или уголовного преследования, реализуя тем самым властные полномочия на досудебной стадии уголовного судопроизводства. В сфере административного преследования прокурор вправе возбудить любое дело об административном правонарушении, а также своим постановлением освободить любое лицо, подвергнутое незаконному административному задержанию. В порядке «общего» надзора прокурор вправе вносить представление об устранении нарушений федерального законодательства и требовать принятия конкретных мер по устранению допущенных нарушений, причин и условий им способствующих. Невыполнение требований прокурора в установленный законом срок влечет административную ответственность, предусмотренную ст. 17.7 КоАП РФ.

Координационная функция организационно закреплена в статье 8 Закона о прокуратуре и заключается в координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, межведомственном взаимодействии.

Судебные функции органы прокуратуры выполняют при поддержании государственного обвинения в суде, а также в случаях обязательного участия прокурора в уголовном, гражданском, арбитражном, административном судопроизводстве (раздел IV. Участие прокурора в рассмотрении дел судами).

Информационно-просветительские функции прокуратуры заключаются в реализации принципа гласности, закрепленного в п. 2 ст. 4 Закона о прокуратуре, и реализуются посредством информирования органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также населения о состоянии законности,⁷⁹ выступлений в средствах массовой информации, взаимодействия с институтами гражданского общества, проведения работы по правовому просвещению и разъяснению законодательства.

Кроме того, Генеральная прокуратура Российской Федерации в пределах своей компетенции выполняет международно-правовые функции: осуществляет прямые связи с соответствующими органами других государств и международными организациями, сотрудничает с ними, заключает соглашения по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью, участвует в

разработке международных договоров Российской Федерации, в экстрадиции уголовных преступников (ст. 2).

На основании положений п. 1 ст. 11 Закона о прокуратуре научные и образовательные организации, входящие в систему прокуратуры (Академия Генеральной прокуратуры РФ, институты и филиалы Академии), реализуют функции по подготовке квалифицированных юридических кадров и научному обеспечению прокурорской деятельности.

Итак, отличительной особенностью правового статуса прокуратуры России является многообразие форм прокурорской деятельности, механизмов и способов взаимодействия с высшими органами государственной власти, судебными органами, органами местного самоуправления, международными организациями и иными субъектами правовых отношений, чем обусловлено возрастание роли прокуратуры в реализации правовой политики государства, одновременно с этим прокуратура перестает быть органом уголовного преследования (имеющиеся полномочия в уголовно-правовой сфере фактически сведены к надзорной, координационной и судебной функциям), что еще раз подчеркивает конституционную ценность и правозащитный характер деятельности данного государственно-правового института.

Исходным основанием такого регулирования являются утверждения, что подзаконные акты издаются на основе закона и для его исполнения, что ведомственное правовое регулирование проводится в целях конкретизации законодательных норм, их развития, формирования механизма исполнения закона. Рекомендуются обеспечивать производность ведомственных актов от нормы закона на основе принципа безусловного верховенства закона и добиваться строгой привязки ведомственных актов к исполнению предписаний законов и т.п.¹. Классической формулировкой, определяющей пределы подзаконного нормотворчества, является формула «на основании и во исполнение закона». Как известно, такой формулировки в ст. 17 Федерального

¹ Закриев Р.А., Струсь К.А. Соотношение закона и подзаконного акта: общетеоретический анализ // Актуальные направления научных исследований: от теории к практике. 2015. № 3. С. 484.

закона «О прокуратуре Российской Федерации» нет. И в этой связи в практике ведомственного правового регулирования организации и деятельности прокуратуры, как представляется, возникают образцы чрезмерно широкого толкования закона.

Приказом Генерального прокурора РФ от 2 октября 2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления» предписано «обеспечить активное участие прокурорских работников в подготовке нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы граждан; своевременно запрашивать и изучать проекты региональных, муниципальных нормативных правовых актов, участвовать в работе комитетов, комиссий и рабочих групп представительных и исполнительных органов публичной власти; своевременно направлять в адрес руководителей указанных органов замечания и предложения об устранении выявленных в проектах нормативных правовых актов несоответствий федеральным и региональным законам».

Приказом Генерального прокурора РФ от 24 ноября 2008 г. № 243 «Об участии органов прокуратуры в законопроектной работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления», подчиненные прокуроры обязаны активнее и всесторонне использовать право законодательной инициативы. Приказом предписывается обеспечить эффективное участие органов прокуратуры в законотворческой деятельности. Активнее использовать право законодательной инициативы для внесения в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ предложений об изменении и о дополнении регионального законодательства по актуальным направлениям борьбы с преступностью, обеспечения законности, защиты прав и законных интересов граждан. В субъектах Российской Федерации, в которых прокуратура не обладает правом законодательной (нормотворческой) инициативы, ставить вопрос о

предоставлении прокурорам такого права конституциями (уставами) субъектов РФ, уставами муниципальных образований.

Предлагается принять меры по активизации правотворческой работы в прокуратурах городов и районов, считать участие прокуроров в разработке нормативных правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления, одним из приоритетных направлений деятельности прокуратуры.

Вышеуказанными Приказами, как видится, внедрены новые формы деятельности системы органов прокуратуры. Такие, например, как:

- участие в подготовке законопроектов, разрабатываемых органами государственной власти субъектов РФ;
- правовая экспертиза проектов нормативных правовых актов;
- подготовка правовых заключений на законопроекты и иные нормативные правовые акты;
- участие в работе комитетов, комиссий и рабочих групп представительных и исполнительных органов публичной власти;
- участие прокуроров в разработке нормативных правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления;
- участие в обсуждении законопроектов в палатах Федерального Собрания Российской Федерации (далее - Федеральное Собрание) и законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ.

Объем работы таков, что Генеральный прокурор РФ полагает, что могут быть созданы самостоятельные подразделения по работе с законопроектами и по взаимодействию с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления¹.

Этими Приказами в практику прокурорского надзора по существу

¹ Смирнов А.Ф. К вопросу о правовом регулировании статуса прокуратуры Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 1. С. 215.

внедрено новое, не установленное федеральным законом, направление деятельности органов прокуратуры, а именно взаимодействие с законодательными (представительными) органами власти субъектов РФ и местного самоуправления с указанием таких форм взаимодействия. Новое для прокуратуры направление деятельности, как представляется, значительно шире, по своим целям, основаниям и содержанию, того участия прокурора в правотворческой деятельности, которое закреплено в ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». По своим качественным характеристикам пропагандируемое направление деятельности фактически выходит за пределы основного надзорного предназначения прокуратуры. Оно, несомненно, создает условия для распыления сил и средств прокурорского надзора, придает прокуратуре элементы законодательной власти.

Приведенные примеры наводят на мысль о необходимости законодательного определения пределов ведомственного правового регулирования статуса прокуратуры Российской Федерации.

Еще один пример из области правового регулирования статуса прокуратуры. Конституция РФ в ст. 129 определила следующее: «Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом». Завершение формулировки подчеркнем - «федеральным законом». Возникает вопрос, каким федеральным законом? Многие утверждают - Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». Но в Конституции РФ такого утверждения нет. Обратившись к тексту Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (ст. 1), мы увидим иную формулировку: «Прокуратура Российской Федерации выполняет и иные функции, установленные федеральными законами». Как представляется, формально Закон о прокуратуре вышел за пределы, установленные Конституцией РФ, и предлагает устанавливать функции прокуратуры в иных федеральных законах.

Обращение к ст. 2 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» под названием: «Правовые основы деятельности прокуратуры

Российской Федерации», позволяет сделать вывод, что организация, порядок деятельности прокуратуры и полномочия прокуроров регулируются не только Конституцией РФ и федеральными законами, но и международными договорами Российской Федерации. Дальнейший анализ правового регулирования статуса прокуратуры Российской Федерации приводит к другому вопросу о соотношении конституционного требования о регулировании порядка деятельности прокуратуры ее организации и полномочий посредством федерального закона с правовыми нормами, регулируемыми указанными областями посредством принятия указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ. Самый простой ответ, что это продукт отсылочных (бланкетных) норм, но можно ли в таком случае применять такие нормы, если Конституция РФ прямо закрепила, что регулирование этих положений должно быть в форме федерального закона?

Основное отличие особого порядка судебного разбирательства уголовного дела с досудебным соглашением о сотрудничестве заключается в фактическом отсутствии его центральной части - судебного следствия, в котором на основе состязательности сторон посредством исследования имеющихся в деле доказательств осуществляется установление обстоятельств, входящих в предмет доказывания (ст. 73 УПК РФ). Хотя согласно ч. 3 ст. 317.7 УПК судебное заседание начинается с изложения государственным обвинителем предъявленного подсудимому обвинения, роль прокурора, по существу, сводится не к поддержанию обвинения, а к подтверждению оказанного подсудимым предварительному следствию содействия и его результатов, отраженных в представлении прокурора об особом порядке судебного заседания.

Поскольку обвиняемый в досудебном производстве добровольно заявил ходатайство о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве и подтвердил его в судебном заседании, в присутствии защитника выразил полное согласие с предъявленным ему обвинением, необходимости разрешения судом спора по вопросу виновности или невиновности подсудимого нет. Иначе

говоря, отсутствие спора сторон обвинения и защиты в условиях состязательности процесса при разделении процессуальных функций при определенных условиях влечет за собой констатацию этого факта судом (факта никем не оспариваемого и не вызывающего сомнений виновности лица в совершении преступления) и назначение наказания¹.

Доказанность виновности подсудимого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, таким образом, презюмируется. Тем не менее в соответствии с ч. 7 ст. 316 УПК судья может вынести обвинительный приговор, если придет к выводу, что обвинение, с которым согласился подсудимый, обоснованно, подтверждено доказательствами, собранными по уголовному делу.

Тем самым судья оказывается перед диктуемой законом необходимостью сформировать свое, в значительной степени окончательное мнение о доказанности обвинения подсудимого уже в стадии подготовки к судебному заседанию. Фактически он уподобляется прокурору, анализирующему поступившее к нему от следователя уголовное дело с обвинительным заключением, только прокурор изучает уголовное дело в более привычной для него обстановке и при наличии возможности иметь доступ к его материалам в порядке осуществления надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия на протяжении всего досудебного производства. Указанные обстоятельства определяют повышенную ответственность прокурора за итоговый вывод о доказанности обвинения лица, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, на основании которого в судебном заседании может быть вынесен обвинительный приговор. Важный стимул для проявления прокурором такой ответственности - необходимость предвидения возможного принятия судьей решения о прекращении особого порядка судебного разбирательства и назначении рассмотрения уголовного дела в общем порядке, что, при проявляемой следователями склонности

¹ Качалова О.В. Теоретические основы ускоренного производства в российском уголовном процессе: Монография. - М., 2015. - С. 125.

обходиться минимальным объемом доказательств по делам этой категории, может существенно осложнить положение государственного обвинителя. Не случайно Генеральный прокурор РФ предписывает прокурорам после заключения досудебного соглашения о сотрудничестве брать на контроль расследование преступлений, добиваясь от органов предварительного следствия тщательного собирания доказательств, необходимых для полного и достоверного установления предусмотренных ст. 73 УПК обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовному делу.

Судебное заседание в отношении подсудимого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, проводится в порядке, установленном ст. 316 УПК для рассмотрения уголовного дела и постановления приговора в связи с согласием подсудимого с предъявленным обвинением, с учетом требований ст. 317.7 УПК. Участие подсудимого и защитника в судебном заседании обязательно. Неявка потерпевшего, его законного представителя, представителя, гражданского истца и гражданского ответчика и их представителей, должным образом извещенных о месте, дате и времени судебного заседания, не является препятствием для рассмотрения уголовного дела. Начинается судебное заседание с изложения государственным обвинителем предъявленного подсудимому обвинения, но государственный обвинитель не обязан его поддерживать, аргументировать. В связи с принятием судьей решения о назначении судебного заседания доказанность обвинения воспринимается участниками судебного разбирательства как само собой разумеющееся обстоятельство, суд не проводит в предусмотренном для обычного судебного следствия порядке исследование и оценку имеющихся по уголовному делу доказательств. На первый план в деятельности прокурора выступает выполнение обязанности подтвердить факт содействия подсудимого следствию и разъяснить, в чем именно оно выражается.

Мнение о том, что при поддержании государственного обвинения по уголовным делам с досудебным соглашением о сотрудничестве роль прокурора сводится к оглашению фабулы обвинения и участию в изучении имеющихся в

уголовном деле материалов, характеризующих личность подсудимого, представляется совершенно недопустимым. Прокурор должен свободно ориентироваться в материалах уголовного дела с досудебным соглашением о сотрудничестве, учитывать все возможные варианты итога судебного разбирательства, которым может стать не только постановление обвинительного приговора, но и иное судебное решение, в том числе прекращение уголовного дела. Готовность активно отстаивать результаты предварительного расследования, отраженные в обвинительном заключении и представлении прокурора об особом порядке судебного заседания, необходима государственному обвинителю на протяжении всего судебного разбирательства.

Как глава обвинительной власти в уголовном судопроизводстве, прокурор, несмотря на односторонний характер заключаемого им в досудебном производстве соглашения с обвиняемым и ограниченный объем представляемых ему для этого государством полномочий, может в судебном заседании вполне проявить себя в качестве распорядителя обвинения, ответственного за адекватную оценку результативности выполнения подсудимым соглашения. В случае необходимости уточнения надлежащих оснований для определения возможной меры наказания подсудимому с учетом положений ч. 2 или 4 ст. 62, а также ст. ст. 64, 73 и 80.1 УК РФ государственный обвинитель должен ходатайствовать об истребовании дополнительных материалов о личности подсудимого. Желательно, чтобы решения по уголовному делу с досудебным соглашением о сотрудничестве принимались судьей не только с учетом аргументов государственного обвинителя, но и по его инициативе. Предлагая судье назначить подсудимому конкретное наказание соразмерно его реальному содействию в расследовании по уголовному делу на основе убедительного анализа "вклада" подсудимого в раскрытие преступлений, изобличение и уголовное преследование других соучастников преступления, розыск имущества, добытого в результате преступления, государственный обвинитель тем самым способствует

вынесению судом не только законного и обоснованного, но и справедливого приговора. Как и требует того Генеральный прокурор РФ.

Еще одной вероятной перспективой развития прокуратуры в Российской Федерации является возврат надзорному ведомству права возбуждения и прекращения уголовные дела путем присоединения Следственного комитета Российской Федерации к ведомству Прокуратуры.

1.3. Место Прокуратуры в государственном механизме Российской Федерации

Принятие Конституции Российской Федерации в 1993 г. послужило началом формирования новой российской государственности, а также современной правовой системы. Конституционные нормы выполняют системообразующую роль как в регулировании общественных отношений, так и в правообеспечительной деятельности любого государственного органа. В этом смысле конституционализация деятельности органов государственной власти как процесс ориентирующего системного воздействия конституционных ценностей и норм на механизм реализации публичной власти выступает основополагающим элементом в построении и функционировании правового государства.

В соответствии с положениями части второй ст. 15 Конституции Российской Федерации «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы». Смысловое содержание этой статьи закреплено в Конституции в общей форме публично-правового принципа, но, как верно отметил экс-председатель Конституционного Суда Российской Федерации М.В. Баглай, «...именно с этого

начинается установление режима конституционной законности и всего правопорядка»¹.

Конституционно-правовой статус прокуратуры, являющийся основной частью правового статуса, наиболее полно отражает правовое положение прокуратуры в современной конституционной системе. Хотя ст. 129 Конституции и не подчеркивает принадлежность прокуратуры Российской Федерации к системе федеральных органов, тем не менее порядок назначения Генерального прокурора Российской Федерации, установленный частью второй ст. 129, конкретизация принципа централизации, нашедшая отражение в порядке назначения прокуроров субъектов Российской Федерации, иных прокуроров, вполне определенно указывают на конституционный статус прокуратуры в системе федеральных органов государственной власти.

Федеральная природа органов прокуратуры позволяет ей бескомпромиссно реагировать на не соответствующие Конституции Российской Федерации и законам действия и акты федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

В этом качестве российская прокуратура рассматривается как ключевое звено системы обеспечения соблюдения конституционной законности. Осуществляя надзор за исполнением Конституции Российской Федерации и действующих на территории Российской Федерации законов, прокуроры всех уровней обеспечивают реализацию механизма сдержек и противовесов в системе разделения властей. При этом «прокуратура выступает не только в качестве одного из ключевых элементов системы сдержек и противовесов разделенных властей, но и важным интегратором и координатором этих

¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М.: Норма, 2007. С. 81.

властей в целях обеспечения должного единства всей государственной власти»¹.

Большую роль играют органы прокуратуры в преодолении разногласий и достижении юридической согласованности в системе органов публичной власти, что реализуется посредством участия прокуроров в таких конституционных процедурах, как референдум и свободные выборы; институт конституционно-правовой ответственности; правовой мониторинг и экспертиза проектов нормативных правовых актов и др.

Так, в случае несоответствия постановлений Правительства Российской Федерации Конституции и законам Российской Федерации Генеральный прокурор на основании п. 3 ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» информирует об этом главу государства.

Генеральный прокурор Российской Федерации участвует в расширенных заседаниях Совета Безопасности Российской Федерации, однако не является его постоянным членом, что, на наш взгляд, явно не соответствует конституционной сущности (осуществление надзора от имени государства), конституционному назначению (обеспечение конституционной законности) и конституционному положению прокуратуры в иерархии государственных органов.

Конституция обособляет институт прокуратуры в общей системе федеральных органов государственной власти (ст. 129) и одновременно напрямую обозначает некоторые ориентиры для определения его функциональных задач. По мнению Н.С. Бондаря и А.А. Джагаряна, это находит свое выражение в таких моментах, как:

а) совместная (кооперативная), с участием Президента Российской Федерации и Совета Федерации, процедура наделения полномочиями Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей (п. «е.1» ст.

¹ Ашурбеков Т.А. Правовые и организационные основы надзорной и иной функциональной деятельности прокуратуры в сфере национальной безопасности: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 40.

83, п. «з» ч. 1 ст. 102, ч. 2 ст. 129), исключающая решение данных вопросов в одностороннем порядке;

б) закрепление за Генеральным прокурором связанного с реализацией мер уголовной и административной ответственности в отношении депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации полномочия по обращению к соответствующей палате Федерального Собрания с представлением о лишении парламентского иммунитета (ч. 2 ст. 98);

в) подчеркнутая взаимосвязь прокуратуры с институтами правосудия в рамках их совместного конституирования в главе 7 Конституции и одновременно их нетождественность, самостоятельность - правосудие осуществляется только судом (ч. 1 ст. 118)¹.

Конституционное назначение прокуратуры характеризуется следующими признаками:

1) общественно (государственно) необходимые цель и задачи создания и деятельности прокуратуры. Установленные федеральным законодательством цели деятельности прокуратуры Российской Федерации в полном объеме отвечают интересам личности, общества и государства;

2) регламентация законодательством конкретных функций (видов деятельности) и полномочий прокуратуры. В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура Российской Федерации осуществляет: а) надзор за соблюдением Конституции и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов; б) уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации; в) координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; г) участие в рассмотрении дел судами, арбитражными судами; д) участие в правотворческой деятельности и иные функции, установленные законом;

¹ Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 15.

3) наличие законодательно установленных полномочий, условий и порядка осуществления прокуратурой своих функций.

4) недопустимость вмешательства в осуществление прокурорского надзора¹.

Обращаясь к статусным характеристикам прокуратуры, следует признать, что органы прокуратуры обладают государственно-властными полномочиями в различных сферах правового воздействия. Прокуроры наделены полномочиями в уголовно-правовой сфере, которые в общем виде закреплены в ст. 37 УПК РФ. В сфере административного преследования прокурор вправе возбудить любое дело об административном правонарушении, а также своим постановлением освободить любое лицо, подвергнутое незаконному административному задержанию. В порядке «общего» надзора прокурор вправе вносить представление об устранении нарушений федерального законодательства и требовать принятия конкретных мер по устранению допущенных нарушений, причин и условий им способствующих. Невыполнение требований прокурора в установленный законом срок влечет административную ответственность, предусмотренную ст. 17.7 КоАП РФ.

Отдельного внимания заслуживает роль органов прокуратуры в реализации правовой политики государства в целом, а также конституционно-правовой политики как базового вида правовой политики, от успешного проведения которой во многом зависит результативность других видов правовой политики в защите прав и свобод личности.

Так, например, О.Ю. Рыбаков выделяет следующие основные формы правовой политики:

- правоприменительная;
- правозащитная;
- надзорно-контрольная;
- правотворческая;

¹ Ульянов А.Ю. Конституционное назначение и функции прокуратуры // Российская юстиция. 2018. № 3. С. 5.

- правовое обеспечение функционирования государства;
- организация научной деятельности;
- доктринальная;
- организация деятельности правоохранительных органов;
- подготовка дипломированных юристов;
- правовое просвещение¹.

При детальном прочтении Закона о прокуратуре можно заметить, что практически все формы правовой политики в той или иной степени реализуются органами и организациями прокуратуры РФ. Понятие «прокурорская деятельность» в настоящее время охватывает надзорную, правозащитную, правотворческую, координационную, судебную, информационно-просветительскую, научно-обеспечительную и международно-правовую функции прокуратуры.

Правозащитная функция прокуратуры в целом проявляет себя в защите и восстановлении нарушенных прав и свобод человека и гражданина, в разрешении обращений граждан и организации, проведении приема граждан, деятельности по защите прав предпринимателей.

Надзорные функции прокуратуры составляют: надзор за исполнением законов; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, предварительное следствие и дознание; надзор за исполнением законов судебными приставами; надзор в сфере исполнения уголовных наказаний.

Правотворческая функция прокуратуры включает в себя участие прокуроров в заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, участия прокуратуры в правотворческой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе

¹ Рыбаков О.Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2004. С. 52.

посредством реализации права законотворческой (нормотворческой) инициативы (ст. ст. 7 и 9).

Координационная функция организационно закреплена в статье 8 Закона о прокуратуре и заключается в координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, межведомственном взаимодействии.

Судебные функции органы прокуратуры выполняют при поддержании государственного обвинения в суде, а также в случаях обязательного участия прокурора в уголовном, гражданском, арбитражном, административном судопроизводстве.

Информационно-просветительские функции прокуратуры заключаются в реализации принципа гласности, закрепленного в п. 2 ст. 4 Закона о прокуратуре, и реализуются посредством информирования органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также населения о состоянии законности, выступлений в средствах массовой информации, взаимодействия с институтами гражданского общества, проведения работы по правовому просвещению и разъяснению законодательства.

Кроме того, Генеральная прокуратура Российской Федерации в пределах своей компетенции выполняет международно-правовые функции: осуществляет прямые связи с соответствующими органами других государств и международными организациями, сотрудничает с ними, заключает соглашения по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью, участвует в разработке международных договоров Российской Федерации, в экстрадиции уголовных преступников (ст. 2).

На основании положений п. 1 ст. 11 Закона о прокуратуре научные и образовательные организации, входящие в систему прокуратуры (Академия Генеральной прокуратуры РФ, институты и филиалы Академии), реализуют функции по подготовке квалифицированных юридических кадров и научному обеспечению прокурорской деятельности.

Итак, отличительной особенностью правового статуса прокуратуры России является многообразие форм прокурорской деятельности, механизмов и

способов взаимодействия с высшими органами государственной власти, судебными органами, органами местного самоуправления, международными организациями и иными субъектами правовых отношений, чем обусловлено возрастание роли прокуратуры в реализации правовой политики государства, одновременно с этим прокуратура перестает быть органом уголовного преследования (имеющиеся полномочия в уголовно-правовой сфере фактически сведены к надзорной, координационной и судебной функциям), что еще раз подчеркивает конституционную ценность и правозащитный характер деятельности данного государственно-правового института.

2. Проблемные аспекты деятельности Прокуратуры как элемента в государственном механизме Российской Федерации

2.1. Теоретические проблемы общего надзора прокуратуры

Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 4-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О полиции» органы прокуратуры РФ наделены полномочиями по ведению единого статистического учета заявлений и сообщений о преступлениях, состояния преступности, раскрываемости преступлений, результатов следственной работы и прокурорского надзора.

Передача этих полномочий от органов внутренних дел органам прокуратуры обусловлена необходимостью формирования достоверной государственной статистики о состоянии преступности в государстве и выработки действенных мер по противодействию ей, а также устранения выявленных в правоприменительной практике пробелов в части доступности и открытости данных криминальной статистики¹.

С учетом координирующей роли прокуратуры в борьбе с преступностью, осуществления ею надзора за уголовно-процессуальной деятельностью правоохранительных органов, поддержания обвинения в суде целесообразность указанных изменений законодательства не вызывает сомнений.

Кроме того, отсутствие у прокуратуры полномочий по самостоятельному расследованию преступлений призвано обеспечить беспристрастность осуществляемой деятельности.

Согласно одной из распространенных в научной среде точек зрения предметом прокурорского надзора в целом является соблюдение Конституции РФ, соблюдение и исполнение законов, соответствие законам правовых актов².

¹ Инсаров О.А. Новые шаги в создании и развитии государственной автоматизированной системы правовой статистики // Прокурор. 2016. № 2. С. 5.

² Сушина Т.Е. Правовая норма в контексте предмета прокурорского надзора // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 8. С. 12.

Особый интерес вызывает вопрос определения предмета прокурорского надзора за исполнением законов при учете преступлений и результатов их расследования.

В соответствии с действующим законодательством формы федерального статистического наблюдения, составляющие государственную статистическую отчетность, вводятся в действие приказами Генерального прокурора РФ. Статистические отчеты представляются соответствующими информационными центрами территориальных органов МВД России в ФКУ «ГИАЦ МВД России», которое, в свою очередь, отчитывается перед Генеральной прокуратурой РФ.

Информация, содержащаяся в формах федерального статистического наблюдения, за исключением отчетов о следственной работе и дознании, рассмотрении сообщений о преступлениях, формируется на основании сведений, содержащихся в статистических карточках, заполняемых по правилам учета преступлений.

Основополагающим организационно-распорядительным документом в этой сфере является совместный Приказ от 29 декабря 2005 г. «О едином учете преступлений» (далее - Приказ), которым утверждены Положение о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений и Инструкция о порядке заполнения и представления учетных документов (далее - Инструкция).

Этим организационно-распорядительным документом утверждены статистические карточки, отражающие сведения о выявленном преступлении, результатах расследования преступления, о лице, совершившем преступление, движении уголовного дела, об установленной сумме материального ущерба, о результатах его возмещения и изъятия предметов преступной деятельности, о потерпевшем, о результатах рассмотрения дела судом первой инстанции.

Учету в соответствии с требованиями Инструкции подлежит каждое преступление, а основаниями учета являются принятые органами предварительного расследования процессуальные решения по итогам рассмотрения сообщения о преступлении.

Главный информационно-аналитический центр МВД России (ГИАЦ РФ) и информационные центры территориальных органов МВД России (ИЦ) являются держателями межведомственных статистических баз данных, представляющих собой государственные информационные ресурсы, отражающие состояние преступности и результаты борьбы с ней. Названные базы данных формируются на основании поступивших в них статистических карточек, являющихся документами первичного учета, в которых отражаются подробные сведения об обстоятельствах преступления, его социально-криминологических характеристиках, лице, его совершившем, и потерпевшем.

Прокурор, осуществляя надзорные функции в порядке ст. 37 УПК РФ, в соответствии с Приказом проверяет соответствие реквизитов статистических карточек, поступающих от органов предварительного расследования одновременно с принятыми процессуальными решениями, материалам уголовного дела, своевременность их выставления и подписывает статистические карточки форм № 1 и 1.1.

При выявлении фактов отражения в статистических карточках не соответствующих действительности сведений прокурор принимает меры к устранению нарушений.

Из этого следует, что предметом надзора за исполнением законодательства при учете преступлений и результатов их расследования является соблюдение требований законодательства и ведомственных нормативных правовых актов в сфере учета преступлений в целях достижения достоверности уголовно-правовой статистики и обеспечения эффективности координационной деятельности.

Но является ли указанный предмет надзора единственным?

Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо обратиться к понятию функции прокурорского надзора.

Основываясь на общих положениях государственно-правовой теории, понятие функции прокуратуры можно сформулировать как такой вид ее деятельности, который предопределяется социальным предназначением

прокуратуры, выраженным в ее задачах¹.

Отсюда следует, что предложенное определение предмета прокурорского надзора за исполнением законов при учете преступлений и результатов их расследования является неполным, поскольку не содержит в себе его социальную основу.

В связи с этим необходимо рассмотреть анализируемый предмет надзора «под другим углом».

В соответствии со ст. 129 Конституции РФ и Законом о прокуратуре прокуратура РФ - это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов, действующих на территории страны, а также выполняющих иные функции, установленные федеральным законом.

Пунктами 3, 6 ст. 3 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее - Закон об информации) установлено, что правовое регулирование отношений, возникающих в сфере информации, информационных технологий и защиты информации, основывается в том числе на принципах открытости информации о деятельности государственных органов, свободного доступа к такой информации, кроме случаев, установленных федеральными законами, а также достоверности информации и своевременности ее предоставления.

Пунктом 1 ст. 4 Федерального закона от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» в качестве одного из принципов официального статистического учета и системы государственной статистики установлена полнота, достоверность, научная обоснованность, своевременность предоставления и общедоступность официальной статистической информации (за исключением информации, доступ к которой ограничен федеральными законами).

¹ Кехлеров С.Г., Капинус О.С. Настольная книга прокурора. М., 2012. С. 16.

При этом в ст. 1 указанного Федерального закона определена цель его регулирования - реализация единой государственной политики в сфере официального статистического учета, направленной на обеспечение информационных потребностей государства и общества в полной, достоверной, научно обоснованной и своевременно предоставляемой официальной статистической информации о социальных, экономических, демографических, экологических и других общественных процессах в РФ.

В связи с этим можно сделать вывод о том, что органы прокуратуры при реализации полномочий по обеспечению достоверности статистики состояния преступности осуществляют надзор за исполнением законов в информационной сфере, соблюдением прав и свобод человека и гражданина на доступ к достоверной и полной информации о состоянии преступности в государстве.

Помимо этого, органы прокуратуры реализуют указанные принципы Закона об информации на практике.

Так, в 2013 г. Генеральной прокуратурой РФ в соответствии со ст. 51 Закона о прокуратуре запущен Портал правовой статистики crimestat.ru, разработанный для информирования граждан РФ о состоянии преступности в отдельных субъектах РФ и стране в целом, сравнения России с другими странами мира по некоторым ключевым показателям, характеризующим криминальную ситуацию, а также предоставления исходных данных в открытых форматах.

Подводя итог, следует сделать вывод о том, что предмет прокурорского надзора за исполнением законов при учете преступлений и результатов их расследования является довольно широким.

С одной стороны, это надзор за исполнением законодательства и ведомственных нормативных правовых актов в сфере учета преступлений, с другой - за исполнением законов в информационной сфере, соблюдением прав граждан на свободный доступ к достоверной информации о состоянии преступности и результатах расследования преступлений.

При этом анализируемое направление деятельности прокурора не

является обособленным: будучи неразделимо с надзором за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное расследование, оно тесно связано с надзором за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а также с осуществлением координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

2.2. Проблемы осуществления российской прокуратурой надзора за законностью нормативных правовых актов органов исполнительной власти

Деятельность публичной администрации невозможно представить без принимаемых в рамках предоставленных ей полномочий нормативных правовых актов, направленных на регламентацию общественных отношений того или иного вида. Однако субъекты исполнительной власти, обладая нормотворческим потенциалом, действуют в пространстве правовых ограничений, соблюдение которых обеспечивается органами контроля и надзора (их должностными лицами), в том числе относящимися к системе прокуратуры РФ.

Безусловно, этот процесс (как и большинство видов юридической практики) не может протекать без определенных трудностей, возникающих при осуществлении прокуратурой надзора за законностью нормативных правовых актов органов исполнительной власти.

Согласно ст. 21 ФЗ от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее - ФЗ «О прокуратуре РФ») к предмету прокурорского надзора относится соответствие законам правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами.

Генпрокурор России, называя в ряде приказов надзор за законностью правовых актов (в том числе нормативных правовых актов органов

исполнительной власти) одним из основных направлений надзорной деятельности, определяет арсенал средств прокурора по выявлению нарушений законности и реагированию на такие нарушения.

Многие исследователи прокурорский надзор за законностью правовых актов органов исполнительной власти рассматривают в качестве деятельности, выражающейся в сравнении (сопоставлении) законов и подзаконных актов различного уровня с дальнейшим выявлением в последних явно выраженных «несоответствий» актам (нормам права) высшего уровня согласно установленной иерархии правовых актов в России (от Конституции РФ до актов территориальных подразделений органов исполнительной власти и далее актов органов местного самоуправления) и применением мер прокурорского реагирования на выявленные нарушения законности. При этом законность толкуется расширительно: прокуратура надзирает не только за соответствием того или иного правового акта, в том числе нормативного, Конституции РФ и закону, но и обеспечивает соблюдение требований указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ. В частных случаях имеет место обращение и к иным нормативным правовым актам государственных органов, соблюдение требований которых фактически обеспечивается прокуратурой.

В то же время зачастую, комментируя законодательство, исследователи надзорной деятельности прокуратуры в части обеспечения законности правовых актов органов публичного управления ограничиваются лишь описанием реальных случаев и фактов выявления нарушений законности или приведением статистических данных. Однако названный подход максимально упрощает видение проблемного поля деятельности органов прокуратуры, позволяет лишь обобщенно представить надзор за законностью нормативных правовых актов органов исполнительной власти. Поэтому полагаем верным рассмотрение интересующего нас феномена с четырех позиций: 1) статуса прокуратуры как государственного органа, осуществляющего надзор за законностью правовых актов органов публичного управления; 2) количества органов исполнительной власти, задействованных в подготовке и принятии

нормативных правовых актов; 3) характера нормативных правовых актов органов исполнительной власти; 4) средств прокуратуры по обеспечению законности нормативных правовых актов публичной администрации.

Обеспечение единства правового пространства Российской Федерации - одна из основных задач органов прокуратуры, решаемая в том числе путем обращения в суд с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов.

Несмотря на отсутствие законодательного определения, в теории и практике судебного разрешения административных споров по вопросам законности нормативных правовых актов используется понятие «абстрактного нормоконтроля».

Под абстрактным нормоконтролем, по всей видимости, понимается такой контроль, при котором дается оценка законности нормативного правового акта вне привязки к конкретным правоотношениям, конкретным нарушениям прав, свобод и законных интересов заявителей, решаются существенные вопросы содержания и соотношения правовых норм в их иерархическом толковании.

В чистом виде абстрактный нормоконтроль предусмотрен ч. 2 ст. 125 Конституции РФ и гл. IX Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1- ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми правом на обращение в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности нормативных актов органов государственной власти обладают Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, одна пятая членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительство РФ, Верховный Суд РФ, органы законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации. По существу, критерием допустимости запроса выступает сомнение заявителей в конституционности этих актов.

При этом граждане и их объединения вправе обратиться в Конституционный Суд РФ лишь при затрагивании их конституционных прав и свобод, а также применении оспариваемого закона в конкретном деле.

Таким образом, высшие органы публичной власти обладают правом

абстрактного конституционного нормоконтроля, граждане же обращаются за защитой лишь нарушенных конкретных прав.

Законодательство о конституционном судопроизводстве не содержит понятий предмета и оснований обращения, так как в этом случае предмет обращения един - это соответствие оспариваемого акта Конституции РФ, при этом предмет и основания также выступают в неразрывном единстве. Окончателность и полнота решения обеспечивается тем, что оценка дается на основании норм Конституции РФ, обладающих стабильным составом и содержанием.

Указанный подход экстраполируется и на сферу административного судопроизводства в части полноты оценки законности оспариваемого акта.

Так, в п. 24 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 сказано, что, поскольку согласно ч. 3 ст. 246 ГПК РФ суд не связан основаниями и доводами заявленных требований, оспариваемый акт или его часть подлежит проверке на предмет соответствия не только нормативным правовым актам, указанным в заявлении, но и другим нормативным правовым актам, регулирующим эти отношения и имеющим большую юридическую силу.

Эта правовая позиция сохраняет свое значение, так как указанное правовое положение воспроизведено в ч. 7 ст. 213 КАС РФ, которая в соответствии со ст. 178 КАС предусматривает случай, при котором суд может выйти за пределы заявленных требований (предмета административного искового заявления или приведенных административным истцом оснований и доводов).

По сути, предмет административного иска - это содержание требований, а именно признание оспариваемого акта не соответствующим актам более высокой юридической силы, а основания - это доказательства, т.е. правовой анализ соответствия оспариваемого акта конкретным иерархически более значимым нормам.

Из полноты оценки, присущей конституционному абстрактному нормоконтролю, следует тенденция, абсолютизирующая оценку законности

правового акта, совершаемую в порядке административного судопроизводства, т.е. предполагается, что оспариваемая норма проверена на соответствие всем возможным актам более высокой юридической силы.

Такому подходу отчасти способствует конструкция процессуального закона, предусматривающая, что судья отказывает в принятии заявления или прекращает производство по делу об оспаривании нормативного правового акта, если есть вступившее в законную силу решение суда о том же предмете (утратившая силу ст. 248 ГПК, ст. ст. 128, 194 КАС)¹.

В то же время по общему правилу судья совершает указанные действия лишь при наличии судебного решения о том же предмете и по тем же основаниям.

В рамках этой концепции процессуальное законодательство не предусматривает закрытый перечень актов более высокой юридической силы в качестве отдельных оснований рассмотрения предмета иска; предмет спора при таком подходе определяется как соответствие оспариваемого акта всем нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Так, в соответствии с п. 3 ч. 8 ст. 213 КАС при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу. В этом положении не конкретизированы основания и пределы рассмотрения иска.

Между тем в числе требований к административному исковому заявлению, предусмотренных ч. 2 ст. 209 КАС, есть указание на наименование и отдельные положения конкретных актов большей юридической силы, на соответствие которым надлежит проверить оспариваемый акт полностью или в части.

Абсолютизация правовой оценки оспариваемого акта противоречит принципам законности и обоснованности решения суда, установленным ст. 176

¹ Бибихин В.В. Собр. соч.: В 3 т. Т. 2: Введение в философию права. М., 2013. С. 13.

КАС, кроме того, в силу этой статьи суд должен основывать решения только на тех доказательствах, которые были исследованы в судебном заседании¹.

Таким образом, предмет иска конкретизирован путем указания на конкретные акты более высокой юридической силы, и обязанностью суда является проверка соответствия в рамках заявленных требований с возможностью выйти за пределы требований в части оснований признания оспариваемого акта противоречащим определенному вышестоящему акту.

По нашему мнению, принцип всеобъемлемости конституционного абстрактного нормоконтроля не применим в административном процессе по оценке законности нормативного правового акта.

Между тем у указанного теоретического подхода есть и практические последствия. Так, Верховным судом Республики Башкортостан было отказано в принятии заявления о признании акта противоречащим законодательству с тем обоснованием, что есть вступившее в силу решение суда по тому же предмету. При этом акты более высокой юридической силы, на соответствие которым суду было предложено проверить оспариваемый акт, были приняты после вынесения первоначального судебного решения, в котором оценка на соответствие им просто не могла быть дана.

Несмотря на очевидное нарушение права на обращение в суд, определение об отказе в принятии заявления оставлено в силе в апелляционной и кассационной инстанциях.

При этом конструкция КАС нарушает принцип *in propria causa nemo iudex*, так как отказ в принятии заявления не может быть обжалован в иной суд помимо верховного суда республики, который и отказал в праве на судебную защиту, поскольку в ч. 2 ст. 332 КАС, определяющей виды актов, которые можно оспорить в порядке надзора, этот вид судебного решения не предусмотрен.

На основании изложенного представляется необходимым исключить из

¹ Фуллер Лон Л. Мораль права / Пер. с англ. Т. Даниловой. М., 2016. С. 214.

КАС нормы, предполагающие отказ в принятии заявления и прекращение производства по делу при наличии решения о том же предмете без указания на основания его принятия. При таком подходе предметом иска будет законность оспариваемого акта, основаниями - соответствие конкретным правовым нормам более высокой юридической силы¹.

Участие прокурора в правотворческой деятельности и надзор за законностью правовых актов в соответствии с требованиями организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ осуществляются на постоянной основе независимо от поступления жалоб или иной информации о нарушении законности.

Этот подход подразумевает проверку законности в порядке абстрактного нормоконтроля.

Однако при формальном прочтении норм КАС не усматривается права прокурора на обращение в суд в порядке абстрактного нормоконтроля.

Так, в соответствии со ст. 39 КАС прокурор вправе обратиться в суд с административным иском заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов РФ, субъектов Федерации, муниципальных образований, а также в других случаях, предусмотренных федеральными законами; административное исковое заявление прокурора должно соответствовать требованиям, предусмотренным ч. 6 ст. 125 КАС.

В силу ч. 6 ст. 125 КАС административное исковое заявление, которое подается прокурором, должно соответствовать требованиям, предусмотренным п. п. 1 - 5, 8 и 9 ч. 2 этой статьи.

При этом в силу п. 4 ч. 2 ст. 125 КАС в заявлении прокурора должны быть указаны сведения о том, какие права, свободы и законные интересы лица, обратившегося в суд, или иных лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление, нарушены, или о причинах, которые

¹ Осинцев Д.В. Методы формирования административной политики // Административное право и процесс. 2014. № 4. С. 13.

могут повлечь за собой их нарушение.

Таким образом, действующий КАС увязывает возможность обжалования нормативного правового акта с нарушением конкретных прав и свобод граждан, подтвержденных в установленном порядке, не делая исключения для прокурора.

Следует отметить, что судебная практика выработала правило, в соответствии с которым заявление прокурора об оспаривании нормативного правового акта не должно в обязательном порядке содержать данных, конкретизирующих, чьи и какие права, свободы и законные интересы нарушаются этим актом или его частью (Определения Верховного Суда РФ от 22 июня 2005 г. № 93-Г05-7, от 26 августа 2003 г. № 59-Г03-5)¹.

Это правило также закреплено в п. 7 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», которым установлено, что при обращении прокурора с заявлением об оспаривании нормативного правового акта от него не требуется указания данных, конкретизирующих, чьи и какие права и свободы, гарантированные Конституцией РФ и другими нормативными правовыми актами, нарушаются оспариваемым актом, поскольку ст. 251 ГПК не возлагает на него такую обязанность.

Между тем КАС в действующей редакции содержит норму, устанавливающую обязанность указания прокурором сведений о нарушении прав и свобод граждан, что может повлечь отказ прокурору в доступе к правосудию по формальным основаниям.

Если в ч. 1 ст. 251 ГПК прокурор в части судебного обжалования нормативного правового акта был ограничен лишь своей компетенцией, то в ч. 3 ст. 208 КАС прокурор включен в общий перечень возможных заявителей с указанием обязательного условия реализации права на обращение в виде

¹ Черданцев А.Ф. Логико-языковые феномены в юриспруденции: Моногр. М., 2015. С. 81.

нарушения прав и свобод граждан.

Исходя из того что приказами Генерального прокурора РФ предусмотрены полное изучение проектов нормативных правовых актов, направление отрицательных замечаний в случае выявления в них противоречий законодательству, необходимость и обязанность оспаривания таких актов в случае их принятия возникают до того, как они нарушат конкретные права и законные интересы граждан .

Учитывая изложенное, необходимо дополнить ст. 125 КАС положением о том, что при обращении прокурора с заявлением об оспаривании нормативного правового акта от него не требуется указания на то, какие права, свободы и законные интересы конкретных лиц нарушены оспариваемым актом, или на причины, которые могут повлечь их нарушение.

2.3. Проблемы, возникающие в деятельности органов прокуратуры по профилактике правонарушений

В настоящее время профилактика правонарушений в Российской Федерации осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее - Закон о профилактике правонарушений).

Безусловно, деятельность органов прокуратуры по профилактике правонарушений осуществлялась и ранее. Федеральными законами установлены следующие полномочия прокуроров в этой сфере:

- Генеральный прокурор РФ ежегодно представляет палатам Федерального Собрания РФ и Президенту РФ доклад о состоянии законности и правопорядка в РФ и о проделанной работе по их укреплению (п. 7 ст. 12 Закона о прокуратуре);
- прокурор или его заместитель вносит представление об устранении нарушений закона и причин, им способствующих (ст. 24 Закона о прокуратуре);
- прокурор или его заместитель направляет предостережение о

недопустимости нарушения закона (ст. 25.1 Закона о прокуратуре);

- прокурор или его заместитель принимает решение о согласовании или об отказе в согласовании проведения внеплановой выездной проверки (ч. 11 ст. 10 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»);

- Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры осуществляют прокурорский надзор за соблюдением законов органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (ст. 10 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»);

- Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность органов внутренних дел РФ, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов РФ и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и реализуют иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные федеральными законами (ст. 5 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»).

В соответствии со ст. 9 Закона о профилактике правонарушений органы прокуратуры обладают полномочиями субъекта профилактики правонарушений в пределах своей компетенции, обеспечивают надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами в соответствии с Законом о прокуратуре.

Отдельные положения Закона о профилактике правонарушений, являющегося основным законом в сфере профилактики правонарушений на сегодняшний день, уже подвергались обоснованной критике в научной

литературе¹.

Один из недостатков Закона о профилактике правонарушений - несовершенство положений его ст. 9, а именно ее несоответствие ст. 1 Закона о прокуратуре. Так, в перечень органов власти, в отношении которых органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законов в соответствии с Законом о профилактике правонарушений, по какой-то причине не вошли:

- органы военного управления, органы контроля, их должностные лица;
- субъекты осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания;
- органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций.

В приведенном в Законе о профилактике правонарушений перечне, кроме того, закреплено, что на региональном уровне прокурорский надзор осуществляется в отношении органов государственной власти субъектов Федерации. Однако в соответствии с Законом о прокуратуре на региональном уровне прокурорский надзор осуществляется в отношении представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Федерации. Возникает вопрос, могут ли органы прокуратуры в соответствии с Законом о профилактике правонарушений осуществлять прокурорский надзор в отношении мировых судей и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, которые также входят в число органов государственной власти субъектов Федерации?

Не решенной Законом о профилактике правонарушений, но очень важной проблемой остается необходимость определения предмета профилактической деятельности органов прокуратуры.

В теории прокурорской деятельности есть исследования, в рамках которых затрагивались отдельные особенности предмета прокурорской

¹ Винокуров А.Ю. К вопросу об участии органов прокуратуры в профилактике правонарушений в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 620.

деятельности по профилактике правонарушений.

По мнению профессора В. Рябцева, предмет надзора, определенный в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре, нуждается в совершенствовании, поскольку в нем не предусмотрено «установление причин и условий (обстоятельств), способствующих совершению правонарушений, и принятие мер к их устранению и предупреждению»¹.

Действительно, прокурор, внося предостережение о недопустимости нарушения закона, действует «в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, совершение которых в создавшихся условиях становится реальным или очевидным, хотя признаков нарушения закона еще нет».

Аналогично, «проводя антикоррупционную экспертизу и устанавливая названные факторы, прокурор не определяет наличие нарушений законов в конкретном правовом акте, а констатирует наличие в этом акте норм, содержащих факторы, создающие условия для возможного совершения коррупционного правонарушения с использованием этого акта в будущем».

Отметим, что схожими признаками обладают и полномочия прокурора, предусмотренные Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Так, в соответствии со ст. 13.3 названного Закона Генеральная прокуратура РФ является оператором единого реестра проверок (федеральной государственной информационной системы). Согласно ч. 5 ст. 10 Закона проведение органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля внеплановой проверки (т.е. не вошедшей в этот реестр и проводимой только в четко определенных законом случаях) возможно только после согласования такой проверки с органом прокуратуры по месту осуществления

¹ Рябцев В. Предмет надзора нуждается в дополнительной регламентации // Законность. 2011. № 3. С. 5.

деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей.

Иными словами, в этих ситуациях деятельность органов прокуратуры направлена на предотвращение незаконной, необоснованной проверки, которая может быть проведена органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в будущем, до момента ее начала нарушения закона еще нет.

Предмет профилактической деятельности органов прокуратуры исследовался и профессором О. Капинус, которая делает обоснованный вывод о том, что предмет этого вида деятельности значительно шире и может включать не только ненадлежащее исполнение законов, но и организационные, экономические, социальные факторы, способствующие совершению преступления, которые выходят за пределы прокурорского надзора¹.

Приведенные научные работы заслуживают самого пристального внимания, являются основой для последующих научных исследований деятельности органов прокуратуры по профилактике правонарушений с учетом изменений, произошедших в законодательстве, в том числе в связи с принятием Закона о профилактике правонарушений.

Обратимся, в частности, к положениям ст. 2 Закона о профилактике правонарушений, которая определяет основные понятия, используемые в этом Федеральном законе.

Под профилактикой правонарушений в нем понимается совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения.

При этом правонарушение определяется как преступление или административное правонарушение, представляющие собой противоправное

¹ Капинус О. Прокурорский надзор за исполнением законов: состояние и перспективы развития // Законность. 2013. № 7. С. 3.

деяние (действие, бездействие), влекущее уголовную или административную ответственность.

В качестве антиобщественного поведения рассматриваются не влекущие административную или уголовную ответственность действия физического лица, нарушающие общепринятые нормы поведения и морали, права и законные интересы других лиц.

Анализ приведенных определений позволяет сделать некоторые замечания с учетом теории и практики осуществления прокурорской деятельности.

1. Деятельность органов прокуратуры направлена на выявление, пресечение и предупреждение любых нарушений Конституции РФ и законов, действующих на территории РФ. Поэтому прокурор не может ограничивать свою деятельность принятием мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению только лишь преступления, административного правонарушения или антиобщественного поведения.

Например, в соответствии со ст. 23 Закона о прокуратуре прокурор или его заместитель приносит протест на противоречащий закону правовой акт. При этом прокурор, безусловно, принимает меры, направленные на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению этого правонарушения вне зависимости от того, имело место в этом случае преступление или административное правонарушение или нет.

2. В теории прокурорской деятельности неоднократно возникала дискуссия по поводу возможности осуществления надзора за соблюдением не только Конституции РФ, исполнением законов, действующих на территории РФ, но и за «соблюдением хотя бы минимальных международных стандартов в области защиты прав и свобод человека и гражданина»¹, а также за «указами Президента Российской Федерации, носящими нормативный характер; постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации;

¹ Бессарабов В. Европейский суд по правам человека и российская прокуратура // Законность. 2002. № 8. С. 4.

государственно-правовыми договорами между Российской Федерацией и субъектами, ее составляющими, о разграничении полномочий по предмету совместного ведения»¹.

Полагаем, что в сфере прокурорской деятельности по профилактике правонарушений этот вопрос может быть решен.

Во-первых, реализуя этот вид деятельности, прокурор не выходит за пределы осуществления прокурорского надзора, установленные законодательством, поскольку осуществляет не «прокурорский надзор», а «работу прокурора по предупреждению правонарушений»², которая является самостоятельным участком в системе внешнефункциональной деятельности российской прокуратуры.

Во-вторых, всякое нарушение подзаконного нормативного правового акта неминуемо влечет нарушение Конституции РФ и законов, действующих на территории РФ. При ином, выборочном, несистемном подходе к осуществлению профилактики правонарушений следует рост количества правонарушений, а также увеличение их общественной опасности в будущем. Поэтому органы прокуратуры играют важнейшую роль во всей системе профилактики правонарушений. «Первое назначение общего надзора в борьбе с преступностью как раз и состоит в выявлении и устранении нарушений законов, могущих стать обстоятельствами, способствующими совершению преступлений»³.

В-третьих, в целях предупреждения преступлений, административных правонарушений, антиобщественного поведения прокурор должен принимать меры, направленные на выявление и устранение причин и условий, способствующих нарушению любых нормативных правовых актов,

¹ Казарина А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 17.

² Винокуров А.Ю. Работа прокурора по предупреждению правонарушений // Прокурорский надзор: Учебник для академического бакалавриата: В 2 т. / Под общ. ред. О.С. Капинус. 3-е изд. М.: Юрайт, 2016. Т. 2. С. 313.

³ Субанова Н.В. Прокурорский надзор за исполнением законов о разрешительной системе - направление предупреждения преступлений // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2014. № 2. С. 30.

действующих на территории РФ. В качестве мер по устранению таких причин и условий может рассматриваться и передача материалов о выявленном нарушении по подведомственности, поскольку «деятельность прокурора по выявлению обстоятельств, способствующих совершению преступлений, проводится в рамках установленной законом компетенции: в соответствии с целями надзорной деятельности, определенными ст. 1 Закона о прокуратуре, с использованием предоставленных законом правовых средств»¹.

В-четвертых, необходимо обратиться к реализуемым органами прокуратуры отдельным формам профилактического воздействия, которые закреплены в п. п. 1, 2, 10 ч. 1 ст. 17 Закона о профилактике правонарушений. Процесс осуществления правового просвещения и правового информирования, профилактической беседы, помощи лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми, не может быть ограничен применением (разъяснением) положений только Конституции РФ и законов, действующих на территории РФ.

Таким образом, деятельность органов прокуратуры по профилактике правонарушений должна быть направлена на выявление и устранение причин и условий, способствующих нарушению любых нормативных правовых актов, действующих на территории РФ.

3. В качестве отдельного вида правонарушений Закон о профилактике правонарушений называет антиобщественное поведение физических лиц. Однако в соответствии с законодательством органы прокуратуры не осуществляют в отношении физических лиц надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов, действующих на территории РФ.

Вместе с тем органы прокуратуры действуют в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и

¹ Субанова Н.В. Прокурорский надзор за исполнением законов о разрешительной системе - направление предупреждения преступлений // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2014. № 2. С. 30.

государства, поэтому в случае выявления антиобщественного поведения физического лица прокурор бездействовать не может.

В таких случаях органы прокуратуры должны направлять информацию в органы власти, компетентные осуществлять такие формы профилактического воздействия, как профилактический учет, профилактический надзор, социальная адаптация, ресоциализация и социальная реабилитация и др.

Профилактическая деятельность органов прокуратуры в отношении таких граждан носит вспомогательный характер, может осуществляться в реализации таких форм профилактического воздействия, как правовое просвещение и правовое информирование, профилактическая беседа. Исходя из этой логики круг лиц, в отношении которых органы прокуратуры могут осуществлять указанные формы профилактического воздействия, является неограниченным.

Подводя итоги исследованию, проведенному в рамках настоящей статьи, полагаем, что в качестве предмета деятельности органов прокуратуры по профилактике правонарушений следует считать установление причин и условий (обстоятельств), способствующих нарушению нормативных правовых актов, действующих на территории РФ, и принятие социальных, правовых, организационных, информационных и иных мер к их устранению и предупреждению в целях недопущения антиобщественного поведения, совершения административного правонарушения или преступления.

Проведенное исследование правовых основ деятельности прокуратуры позволило сделать следующие предложения по совершенствованию законодательства.

1. Законодательство о прокуратуре РФ, о банках и банковской деятельности не представляет прокурорам право получать справки по операциям и счетам юридических лиц и граждан при осуществлении прокурорами их полномочий, в том числе и тех полномочий, которые предусмотрены Федеральными законами «О прокуратуре Российской Федерации», «О противодействии коррупции», «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности и иных лиц их

доходам» и другими законами. Настоящее предложение по совершенствованию законодательства призвано устранить данный пробел.

На сегодня перечень государственных органов, имеющих доступ к банковской тайне, составляет несколько десятков наименований. Так, в соответствии со статьей 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» от 02.12.90 № 395-1 справки по операциям и счетам юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, а также физических лиц выдаются кредитной организацией: судам и арбитражным судам, Счетной палате, налоговым органам, Пенсионному фонду Российской Федерации, Фонду социального страхования Российской Федерации, органам принудительного исполнения судебных актов, актов других органов, органам предварительного следствия по делам, находящимся в их производстве, должностным лицам органов, уполномоченных осуществлять оперативно-розыскную деятельность, Председателю Центрального банка Российской Федерации, руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, нотариальным конторам, консульским учреждениям иностранных государств, органу, осуществляющему функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, аудиторским организациям, органу валютного контроля, таможенным органам, головной кредитной организации банковской группы, антимонопольному органу, арбитражным управляющим, в бюро кредитных историй, государственному заказчику государственного оборонного заказа, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательным комиссиям субъектов РФ, Центральным банкам и (или) иным органам надзора иностранных государств, в функции которых входит банковский надзор и др.

Наряду с этим, в соответствии с ч. 6 этой статьи Указом Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г. № 309 утвержден перечень должностных лиц, наделенных полномочиями по направлению запросов в

кредитные организации при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции. В их числе: руководитель Администрации Президента Российской Федерации, руководитель Аппарата Правительства Российской Федерации, руководители федеральных государственных органов, руководители законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, некоторые должностные лица Администрации Президента и Аппарата Правительства Российской Федерации, руководители государственных корпораций (компаний), иных организаций, созданных на основании федеральных законов, председатели Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации и председатели квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации, председатели, заместители председателей избирательных комиссий и некоторые другие.

Заключение

Проведенное исследование правовых основ детальности прокуратуры Российской Федерации позволили сделать следующие выводы и предложения.

1. Прокуратура РФ - это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ. Согласно ст. 129 Конституции РФ полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры определяются федеральным законом.

В целях обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества прокуратура осуществляет (п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре):

- надзор за исполнением законов;
- надзор за соблюдением прав и свобод человека;
- уголовное преследование в соответствии с полномочиями;
- координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;
- возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования. Данное основание внесено Федеральным законом от 21.11.2011 № 329-ФЗ.

Кроме того, прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством РФ участвуют в рассмотрении дел судами, арбитражными судами, опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов (п. 3 ст. 1 Закона о прокуратуре).

2. Нормативные правовые акты, регулирующие организацию, порядок деятельности прокуратуры и полномочия прокуроров, подразделяются в ней на четыре вида.

К первому виду относится Конституция РФ, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Конституционное строительство отечественной прокуратуры по организации, порядку деятельности и

наделению ее работников соответствующими полномочиями включает несколько этапов.

Конституция РФ устанавливает правовые основы деятельности прокуратуры на современном этапе. Главный документ государства излагает важные положения функционирования надзорного органа. Во-первых, приводится определение ведомства как единой централизованной системы. Во-вторых, закреплена процедура назначения ее руководителя, а также прокуроров субъектов и иных прокуроров. В-третьих, конституционная норма фиксирует, что полномочия, организацию и порядок деятельности прокуратуры РФ определяет федеральный закон (ст. 129). Кроме этого, Основной Закон определяет, что прокуратура и законодательство о прокуратуре относятся к исключительному ведению Российской Федерации (п. «о» ст. 71). Он же устанавливает процедуру назначения на должность и освобождения от должности Генерального прокурора Российской Федерации (п. «е» ст. 83, п. «з» ст. 102).

Следующим источником, формирующим правовую основу деятельности органов прокуратуры России, значится Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

3. К третьему виду правовых основ деятельности отечественной прокуратуры закон относит другие федеральные законы. Эта формулировка об отнесении неопределенного числа других федеральных законов к правовым основам деятельности органов прокуратуры соответствует законотворческому процессу государства.

Проведенное исследование позволило выявить следующие проблемы и пути их решения.

2. Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (далее - Федеральный закон) введен институт контроля за расходами определенных им должностных лиц.

Практика прокурорского надзора за исполнением требований

законодательства в этой сфере свидетельствует о наличии довольно серьезных проблем, связанных с несовершенством правового регулирования, в том числе в связи с недостатками в определении перечня расходов, подлежащих контролю, оснований для принятия решения о проведении контрольных мероприятий, иных положений.

Так, в силу ч. 1 ст. 3 Федерального закона контролю подлежат расходы на приобретение объектов недвижимости, основанием которых являются исключительно сделки, что приводит к отсутствию обязанности лиц, замещающих государственные должности (иных лиц), представлять сведения об источниках доходов, на которые осуществляется создание новых объектов недвижимости, в том числе жилых домов, стоимость которых многократно превышает официальные доходы этих лиц, и, как следствие, возможности принятия решения о контроле за расходами.

Указанная норма Закона в качестве основания для возникновения обязанности представления сведений о расходах устанавливает превышение за отчетный период (календарный год) общей суммы сделок по приобретению имущества над общим доходом лица и его супруги (супруга) за три предшествующих года.

Таким образом, даже при поступлении информации о явном несоответствии совокупных расходов лица, замещающего государственную должность, в течение определенного периода его доходам формальных оснований для принятия решения об осуществлении контроля за расходами этого лица у уполномоченного органа нет.

Список литературы

Нормативно-правовые акты

1. Российская Федерация : Конституция (1993) // СЗ РФ. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.
2. О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 18.04.2018) // СЗ РФ. - 1995. - № 47. - Ст. 4472.

Учебная литература

3. Бессарабов, В.Г., Кашаев, К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. - М.: Городец, 2007. - 464 с.
4. Зюбанов, Ю.А. Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный). - М.: Проспект, 2018. - 400 с.
5. Королев, И.И. Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда. - М.: Статут, 2014. - 136 с.

Научная литература

6. Айрапетян, Ю.В. Проблемные аспекты искового судопроизводства в гражданском процессе Республики Армении // Администратор суда. - 2018. - № 1. - С. 32 - 34.
7. Алешкин, А.А., Квасникова, Ю.С. Категория "разумность": доктрина и практика // Арбитражный и гражданский процесс. - 2018. - № 2. - С. 8 - 13.
8. Алхутова, Е.Ю. Особенности координационной деятельности современной прокуратуры // Административное и муниципальное право. - 2017. - № 4. - С. 69 - 76.
9. Атаманов, А.С. Принцип независимости в деятельности военной прокуратуры // Военное право. - 2015. - № 3. - С. 36 - 40.

10. Афанасьев, С.Ф., Григорьева, Т.А. Институт гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный виновными действиями суда, и процессуальный механизм его осуществления: вопросы истории // Администратор суда. - 2013. - № 4 - 13.
11. Бакин, И.С. Нужно ли заключение по делу, в котором органы прокуратуры являются стороной? // Законность. - 2017. - № 6. - С. 57 - 65.
12. Батурина, Н.А. Возвращение апелляционной жалобы с делом в суд первой инстанции для устранения недостатков, препятствующих апелляционному рассмотрению // Администратор суда. - 2018. - № 1. - С. 3 - 6.
13. Бахарева, О.А. Некоторые аспекты процессуального положения лиц, участвующих в делах, связанных с установлением происхождения детей // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2018. - № 1. - С. 7 - 10.
14. Борискина, Н.И. Заключение специалиста в гражданском судопроизводстве // Мировой судья. - 2018. - № 3. - С. 37 - 40.
15. Борискина, Н.И. Нетрадиционные доказательства в гражданском судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. - 2018. - № 2. - С. 19 - 23.
16. Веневитина, В.А. Возмещение расходов на оплату медицинской помощи, оказанной потерпевшим, по искам прокурора // Законность. - 2017. - № 7. - С. 28 - 31.
17. Власов, Е.В. О критериях разграничения административного судопроизводства и гражданского судопроизводства при рассмотрении дел в судах общей юрисдикции // Административное право и процесс. - 2018. - № 2. - С. 61 - 65.
18. Володина, Л.М. Назначение уголовного судопроизводства - целеполагающее направление уголовно-процессуальной деятельности // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2017. - № 11. - С. 31 - 35.
19. Воробьев, Т.Н. "Уважительные причины" для обращения прокурора с иском в суд // Современное право. - 2018. - № 2. - С. 94 - 98.
20. Воробьев, Т.Н. Распоряжение прокурором диспозитивными

правами истца в гражданском процессе // Современное право. - 2017. - № 9. - С. 92 - 95.

21. Гальченко, А.И. Исторические аспекты деятельности российской прокуратуры по предупреждению нарушений законов // Lex russica. - 2017. - № 9. - С. 22 - 35.

22. Гурьянова, В.В. К вопросу об определении сущности процессуального правонарушения // Администратор суда. - 2018. - № 1. - С. 7 - 9.

23. Гусаков, С. Безвестное отсутствие как основание получения денежного содержания на ребенка // ЭЖ-Юрист. - 2017. - № 26. - С. 5.

24. Гусаков, С.Ю. Безвестное отсутствие должника как основание для восстановления права взыскателя на получение денежного содержания // Практика исполнительного производства. - 2017. - № 2. - С. 29 - 32.

25. Дианова, И.В. Социальная защита лиц, осуществляющих деятельность в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации, как элемент их правового статуса // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». - 2017. - № 2. - С. 90 - 101.

26. Дивеева, Н.И. О некоторых особенностях судебного способа защиты права неопределенного круга лиц на оказание медицинской помощи // Медицинское право. - 2017. - № 5. - С. 38 - 41.

27. Добрецов, Д.Г., Какителашвили М.М. Природоохранная деятельность российской прокуратуры в сфере добычи углеводородного сырья // Законодательство и экономика. - 2016. - № 12. - С. 59 - 65.

28. Дощицын, А.Н., Зяблина, М.В. Проблемы выявления, пресечения и расследования преступлений в налоговой сфере // Налоги. - 2017. - № 5. - С. 21 - 25.

29. Дугарон, Е.Ц. Проблемы заключения как формы выражения позиции прокурора в гражданском процессе // Законность. - 2018. - № 4. - С. 30 - 35.

30. Ергашев, Е.Р. Компенсаторная деятельность прокуратуры

Российской Федерации: реалии и перспективы // Закон. - 2017. - № 3. - С. 39 - 45.

31. Еремина, С.Н. Профессиональные союзы России: к вопросу о защите неопределенного круга лиц // Социальное и пенсионное право. - 2017. - № 4. - С. 51 - 56.

32. Ермолович, Я.Н., Честнов, Н.Е. О практике применения органами военной прокуратуры, военными следственными органами и военными судами положений о мере уголовно-правового характера в виде судебного штрафа // Право в Вооруженных Силах. - 2017. - № 7. - С. 86 - 98.

33. Жаркова, О.С. Защита от обременительного и затягивающего процесс поведения участников. Заметки на полях ГПК России, Франции и Германии // Вестник Арбитражного суда Московского округа. - 2017. - № 4. - С. 33 - 40.

34. Зайков, Д.Е. Особенности взыскания судебных расходов в деле с участием процессуального истца // Администратор суда. - 2017. - № 4. - С. 21 - 25.

35. Закриев Р.А., Струсь, К.А. Соотношение закона и подзаконного акта: общетеоретический анализ // Актуальные направления научных исследований: от теории к практике. - 2015. - № 3. - С. 484 - 486.

36. Карапетов, А.Г. Проблемные вопросы применения ст. 174 ГК РФ // Вестник гражданского права. - 2018. - № 1. - С. 86 - 147.

37. Карпов, Н. Н. Прокуратура: надзор или деятельность? // Законность. - 2014. - № 8. - С. 7 - 11

38. Касаткина, А.Ю. Обстоятельства, имеющие значение для рассмотрения и разрешения исков кредиторов к наследникам по долгам наследодателя // Наследственное право. - 2018. - № 1. - С. 26 - 28.

39. Каширина, О.Н. Прокуратура России - субъект предупреждения преступлений // Законность. - 2017. - № 11. - С. 31 - 32.

40. Киракосян, С.А., Бежан, А.В. Участие прокурора в рассмотрении споров, возникающих при управлении многоквартирными домами // Семейное

и жилищное право. - 2018. - № 2. - С. 37 - 40.

41. Князева, Е.Г. Прокурорский надзор в зарубежных странах // Юридический мир. - 2014. - № 3. - С. 34 - 44.

42. Князькин, С.И. Проблемы проверки судебных актов, принятых в упрощенном порядке, в цивилистическом процессе // Арбитражный и гражданский процесс. - 2018. - № 2. - С. 59 - 64.

43. Коваль, В.Н. Сравнительный анализ применения гражданскими и арбитражными судами Украины и Российской Федерации Закона об аналогии // Российский судья. - 2018. - № 3. - С. 15 - 19.

44. Ковтков, Д.И. Кассационное производство в гражданском процессе Кыргызской Республики // Арбитражный и гражданский процесс. - 2018. - № 2. - С. 45 - 49.

45. Котлярова, В.В. О субъектном составе участников мирового соглашения в гражданском судопроизводстве // Актуальные проблемы российского права. - 2017. - № 11. - С. 96 - 102.

46. Куренной, А.И. Открытый форум органов прокуратуры как новая форма взаимодействия с институтами гражданского общества // Прокурор. - 2016. - № 4. - С. 92 - 93.

47. Лепеха, К.В. Увольнение должностных лиц из органов внутренних дел по основаниям совершения проступка, порочащего честь сотрудника ОВД // Законность. - 2017. - № 8. - С. 29 - 31.

48. Лескина, Э.И. Лингвистические аспекты в гражданском процессуальном праве: постановка проблемы // Арбитражный и гражданский процесс. - 2017. - № 8. - С. 3 - 6.

49. Любимова, Е.В. Влияние электронного правосудия на вопросы подсудности гражданских и административных дел // Вестник гражданского процесса. - 2018. - № 1. - С. 200 - 210.

50. Малахиров, Б.М. Особенности доказывания бездействия временного управляющего в обособленном споре по делу о банкротстве (на стадии наблюдения) // Арбитражный и гражданский процесс. - 2018. - № 2. - С.

29 - 33.

51. Малкин, О.Ю., Смолина, Л.А. Иски наследников о признании брака наследодателя недействительным // Наследственное право. - 2018. - № 1. - С. 13 - 17.

52. Малов, А.А. Обжалование в Европейский суд по правам человека и суды РФ решений Генеральной прокуратуры РФ о выдаче другим государствам лиц, обвиняемых в экстремистской деятельности и терроризме // Законность. - 2017. - № 10. - С. 9 - 14.

53. Мельников, Е.А. Прокуратура в уголовном судопроизводстве: мировые тенденции // Закон. - 2017. - № 3. - С. 60 - 68.

54. Меркурьев, В.В., Соколов, Д.А. Участие прокуратуры и войск национальной гвардии в обеспечении права на выражение мнения и свободы на проведение собраний и объединений // Право в Вооруженных Силах. - 2017. - № 8. - С. 30 - 37.

55. Милосавлевич, В.Д. Участие прокуроров в рассмотрении судами гражданских дел о лишении родительских прав // Законность. - 2018. - № 2. - С. 16 - 19.

56. Мицык, Г.Ю. Анализ проблем, возникающих при компенсации судебных расходов: защита коллективных интересов // Вестник арбитражной практики. - 2017. - № 3. - С. 71 - 78.

57. Мылицын, Н.В. Взаимодействие прокуратуры Республики Алтай с институтами гражданского общества в деле защиты природы и прав предпринимателей // Прокурор. - 2016. - № 4. - С. 94 - 98.

58. Мыцыков, А. Смысл реформ - повышение эффективности надзора // Законность. - 2007. - № 1. - С. 4 - 11.

59. Назарова, С. Неуплата НДФЛ и страховых взносов с зарплаты // Трудовое право. - 2017. - № 8. - С. 53 - 64.

60. Насонов, Ю.Г. Надзор за исполнением законов коллекторами при взыскании с должников - физических лиц задолженности по денежным обязательствам // Законность. - 2017. - № 9. - С. 29 - 33.

61. Неганова, Е.Н. Предметный принцип организации прокурорской проверки с учетом новелл законодательства о прокуратуре // Современное право. - 2017. - № 7. - С. 22 - 26.
62. Носова, Ю.Б. К вопросу о разграничении дел, рассматриваемых в порядке административного и гражданского судопроизводства // Административное право и процесс. - 2018. - № 3. - С. 73 - 78.
63. Олейник, О.М. Теоретические проблемы общего надзора прокуратуры // Закон. - 2017. - № 3. - С. 28 - 38.
64. Олейник, О.М. Формирование правовой определенности и стабильности в сфере государственного контроля (надзора) за бизнесом // Закон. - 2016. - № 11. - С. 8 – 11.
65. Осинцев, Д.В. Методы формирования административной политики // Административное право и процесс. - 2014. - № 4. - С. 13 - 15.
66. Пересыпкин, А.В. Роль органов прокуратуры и проблемы осуществления надзора за соблюдением федерального законодательства в условиях изменившегося законодательства // Российская юстиция. - 2017. - № 10. - С. 55 - 57.
67. Пирогова, Е.Е. Процессуальное положение органов опеки и попечительства в гражданском процессе // Семейное и жилищное право. - 2018. - № 2. - С. 15 - 18.
68. Пурге, А.Р. Правовая характеристика гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный правоохранительными и судебными органами // Административное и муниципальное право. - 2017. - № 8. - С. 19 - 25.
69. Рабец, А.М. Супруг-опекун и супруг-подопечный: особенности правового положения // Современное право. - 2017. - № 6. - С. 39 - 45.
70. Решетникова, И.В. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации // Вестник гражданского процесса. - 2017. - № 3. - С. 94 - 115.
71. Савицкий, В.М., Флейшиц, Е.А. Об имущественной

ответственности за вред, причиненный должностными лицами органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда // Советское государство и право. - 1966. - № 7. – С. 32 – 37.

72. Самсонов, Н.В. К вопросу о понятии и видах гражданской процессуальной правоспособности // Современное право. - 2018. - № 1. - С. 81 - 85.

73. Самсонов, Н.В. Упрощенное производство и его место в системе отечественного гражданского процессуального права // Арбитражный и гражданский процесс. - 2018. - № 2. - С. 50 - 55.

74. Селькова, А.А. Институт обеспечительных мер в правовой системе Англии // Арбитражный и гражданский процесс. - 2018. - № 2. - С. 41 - 44.

75. Сироткина, Т.А. Приостановление деятельности как один из механизмов обеспечения соблюдения природоохранных требований // Судья. - 2017. - № 9. - С. 27 - 31.

76. Скачкова, А.Е. Бюджетные нормы, подлежащие учету прокурором при предъявлении исковых требований к публично-правовым образованиям // Законность. - 2017. - № 11. - С. 9 - 13.

77. Смагина, Е.С. Использование информационных технологий как альтернатива масштабным изменениям гражданского процессуального законодательства, направленным на повышение эффективности гражданского судопроизводства и оптимизацию судебной нагрузки // Вестник гражданского процесса. - 2018. - № 1. - С. 51 - 59.

78. Смирнова, Л.А. Контроль за расходами государственных служащих: роль прокуратуры // Законность. - 2017. - № 10. - С. 33 - 36.

79. Сойников, М.А. Гражданский иск в уголовном процессе: история, современность, перспективы // Арбитражный и гражданский процесс. - 2017. - № 10. - С. 60 - 64.

80. Стрелкова, И.И. Унификация правил упрощенного производства // Арбитражный и гражданский процесс. - 2018. - № 2. - С. 55 - 59.

81. Стуканов, А. Опасность административных правонарушений //

Законность. - 2005. - № 11. - С. 53 - 55.

82. Терехов, В.В. Плюсы и минусы европейского гражданского процесса // Lex russica. - 2018. - № 1. - С. 83 - 102.

83. Тригубович, Н.В. Порядок рассмотрения судами дел о возвращении ребенка в государство постоянного проживания в случае его незаконного перемещения или удержания // Семейное и жилищное право. - 2017. - № 4. - С. 25 - 29.

84. Уксузова, Е.Е. Новый российский Закон об арбитраже и связанные с ним отдельные законодательные изменения // Судья. - 2018. - № 3. - С. 30 - 41.

85. Ульянов, А.Ю. Роль органов прокуратуры в исполнении решений Конституционного Суда России // Законность. - 2017. - № 4. - С. 21 - 24.

86. Файнгерш, С.М. Отдельные проблемы реализации прокурорского надзора за законностью в деятельности государственных органов контроля в сфере экономики // Государственная власть и местное самоуправление. - 2014. - № 3. - С. 41 - 46.

87. Филипенко, С.В. Проблемы применения актов прокурорского реагирования на современном этапе развития Российского государства // Бизнес, Менеджмент и Право. - 2014. - № 1. - С. 110 - 113.

88. Фомина, О.Ю. Объективные и субъективные предпосылки преобразования процессуального положения лиц, участвующих в деле // Lex russica. - 2018. - № 3. - С. 86 - 93.

89. Хатов, Э.Б. Воспитательная работа с молодыми специалистами в органах прокуратуры: понятие и правовые основы // Lex russica. - 2016. - № 12. - С. 141 - 147.

90. Ходусов, А.А., Гарненко, С.А. К вопросу об особенностях возмещения имущественного вреда, причиненного органами дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда // Безопасность бизнеса. - 2017. - № 3. - С. 30 - 36.

91. Хусьянова, С.Г. Роль органов прокуратуры в сфере защиты имущественных прав граждан при переселении из аварийного жилья //

Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2017. - № 6. - С. 80 - 83.

92. Чабаев, В.Н. О статусе объекта права в конституционном праве // Государство и право. - 2008. - № 5. - С. 90 - 99.

93. Чакински, А. Доказательная база при увольнении за разглашение и передачу коммерческой тайны // Трудовое право. - 2018. - № 1. - С. 27 - 38.

94. Чебышева, Т. Новое в защите прав потребителей // ЭЖ-Юрист. - 2017. - № 46. - С. 10.

95. Черепанов, М.М., Пугачев, А.В. Принцип невмешательства органов прокуратуры в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных субъектов // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». - 2017. - № 1. - С. 91 - 104.

96. Шакитько, Т.В. Подготовка гражданского дела к судебному разбирательству в апелляционной инстанции // Современное право. - 2018. - № 2. - С. 75 - 79.

97. Шамшурин, Л.Л. Проблемы доступности правосудия в стадии принятия заявления и возбуждения производства по делу // Актуальные проблемы российского права. - 2017. - № 6. - С. 112 - 123.

98. Шерстюк, В.М. Непосредственные связи производства в суде первой инстанции и производства по пересмотру судебных актов в гражданском процессе // Современное право. - 2018. - № 2. - С. 55 - 60.

99. Шобухин, В.Ю. Проблемы и перспективы правового регулирования прокурорской деятельности в условиях правовой реформы в России // Современное право. - 2014. - № 2. - С. 50 - 55.