

ПРЕДМЕТ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА – НОВАЯ КАТЕГОРИЯ ИЛИ НЕОБХОДИМОСТЬ

Исследуется проблема применения понятия «предмет» к деятельности прокурора. В настоящее время нормативно определен предмет только прокурорского надзора. Выявлены особенности предметов ненадзорной деятельности прокурора в различных направлениях. Определено содержание единого предмета участия прокурора в судопроизводстве. Выводы и предложения направлены на обеспечение единства подходов к определению целей и задач деятельности в различных отраслях и направлениях, что способствует повышению эффективности деятельности прокуратуры.

Ключевые слова: прокурор; предмет надзора; конституционное, гражданское, административное, уголовное судопроизводство.

В советский период в соответствии с Конституцией СССР [1, 2] на прокуратуру был возложен высший надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами, государственными комитетами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами, а также гражданами. В результате наибольшее количество направлений деятельности прокурора (исполняемых функций) носило надзорный характер [3], в связи с чем в теории прокурорского надзора активно использовалось понятие «предмет прокурорского надзора» [4; 5. С. 15; 6].

Несмотря на то что Закон СССР «О прокуратуре СССР» 1979 г. [7] не содержал такого понятия, определяя для каждого из направлений надзора прежде всего задачи его осуществления, в научной литературе исследованию содержания данного понятия традиционно уделялось большое внимание. Указанный подход и сегодня представляется весьма оправданным, поскольку именно через призму предмета надзора могут быть в полной мере раскрыты его содержание, правильно определены задачи осуществления деятельности и полномочия прокурора.

Вместе с тем следует отметить, что ряд направлений деятельности прокуратуры и в то время не носил безусловно надзорный характер (например, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями или участие в совершенствовании законодательства и пропаганде советских законов, которые как самостоятельные направления деятельности прокуратуры были закреплены в ст. 3 Закона СССР «О прокуратуре СССР» 1979 г.). Поскольку доля ненадзорных направлений деятельности была мала, было принято рассматривать категорию предмета деятельности прокурора в целом именно с точки зрения предмета надзора. Указанные понятия использовались в научной литературе в качестве синонимов, что представляется не вполне оправданным.

После принятия в 1992 г. нового федерального закона, регулирующего организацию и деятельность прокуратуры Российской Федерации, надзорные и ненадзорные направления деятельности органов прокуратуры получили нормативное закрепление (ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 «О прокуратуре

Российской Федерации» [8], далее – Закон о прокуратуре). В соответствующих главах были сформулированы и законодательно закреплены предметы деятельности применительно к каждому из выделенных Законом о прокуратуре направлений надзора.

Однако и сегодня нет единства в тех формулировках, которые использует законодатель. В результате к числу наиболее дискуссионных в научной литературе продолжают относиться вопросы о том, например, является ли предмет надзора, указанный в ст. 26 Закона о прокуратуре, самостоятельным, следует ли его рассматривать в качестве составной части предмета надзора, закрепленного только ст. 21 указанного закона, или он выступает составной частью надзора в любом из направлений надзорной деятельности прокурора. Очевидно, что от ответа на указанные вопросы во многом зависит то, как следует определять содержание деятельности прокурора, возможности реализации им своих полномочий и т.д.

Что же касается предметов деятельности прокурора в направлениях ненадзорного характера (участия в рассмотрении дел судами, координации правоохранительных органов по борьбе с преступностью и пр.), то они вообще не сформулированы. Таким образом, можно констатировать, что законодатель сохранил подход, сложившийся в советский период, определяя только предмет надзора прокурора.

Представляется, что такой подход нельзя признать не только единственно верным, но даже бесспорным. В соответствии с Законом о прокуратуре сегодня надзорные направления деятельности прокурора составляют уже не столь значительную часть. Многие задачи, стоящие перед органами прокуратуры, решаются в процессе реализации полномочий в иных (ненадзорных) направлениях деятельности. Именно поэтому представляется назревшей необходимостью не просто определения предмета для каждого из направлений деятельности надзорного и ненадзорного характера, но и введение в научный оборот такого понятия, как предмет деятельности прокурора как общей категории для первых двух понятий. Тем более что для этого имеются определенные предпосылки.

Прежде всего, следует отметить, что современная наука за длительный период времени после введения в действие Закона о прокуратуре стала активно применять деятельностный подход и термин «деятельность прокурора» [9–15].

Это обусловлено необходимостью обеспечения единства подходов к организации и осуществлению деятельности прокуроров. Вне зависимости от направления, в котором осуществляет свою деятельность тот или иной прокурор, он выступает как представитель единой централизованной системы органов прокуратуры Российской Федерации. Известно, что единство обеспечивается, в том числе единством подходов к организации и осуществлению деятельности, единством в подходах к использованию возможностей, реализации полномочий прокурора. Кроме того или даже прежде всего это единство обусловлено единством целей, стоящих перед органами прокуратуры и каждым прокурором в отдельности.

Важным в формировании представлений о предмете деятельности прокурора является тот факт, что на современном этапе все большее внимание уделяется необходимости рассматривать различные направления деятельности прокурора в качестве составляющих, обеспечивающих эффективное функционирование органов прокуратуры в целом для достижения цели – защиты прав, свобод и законных интересов иных лиц. И в организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры Российской Федерации [16, 17], и в теоретических исследованиях [18–21] постоянно подчеркивается необходимость рассматривать осуществление деятельности в ненадзорных направлениях как продолжение реализации надзорных полномочий. При этом очевидно, что в ряде случаев результаты деятельности при осуществлении ненадзорных полномочий могут быть в свою очередь использованы при осуществлении надзорной деятельности прокурора.

Принимая во внимание, что распределение обязанностей между помощниками (старшими помощниками, заместителями) прокурора, прокурорами отделов и управлений часто носит временный и в определенной степени условный характер, представляется, что определение общих подходов к формулированию предмета деятельности прокурора как единой категории имеет особое значение.

Представляется, что, формулируя понятие предмета деятельности прокурора как научной категории, следует исходить из того, что оно носит обобщающий, собирательный характер и включает предмет надзора и предмет деятельности в ненадзорных направлениях. В свою очередь, определенные особенности характеризуют предмет прокурорского надзора в зависимости от специфики деятельности в том или ином направлении надзора, а предмет ненадзорной деятельности – от особенностей деятельности при осуществлении ненадзорных полномочий.

Применительно к решению задач обеспечения законности прокурором в той или иной сфере предмет деятельности может включать предмет надзорной и ненадзорной деятельности в соответствующей сфере правоотношений.

Необходимость и целесообразность введения в научный оборот и более тщательного исследования такого единого понятия, как предмет деятельности прокурора, в определенной мере подтверждаются и подходами, которые нашли отражение в таком меж-

дународном правовом акте государств СНГ, как Модельный закон «О прокуратуре» [22]. В Модельном законе закреплено содержание предмета не только применительно к надзорным направлениям деятельности: предмет надзора за соблюдением законов, прав и свобод человека и гражданина (ст. 30), предмет надзора за соблюдением конституции и законов при принятии правовых актов (ст. 32), предмет надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность (ст. 35), предмет надзора за соблюдением законов, прав и свобод человека и гражданина органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие (ст. 37), предмет надзора за соблюдением законов, прав и свобод человека и гражданина при исполнении уголовных наказаний и назначаемых судом мер принудительного характера (ст. 40), предмет надзора за соблюдением законов государственными органами, осуществляющими принудительное исполнение актов судов общей и специальной юрисдикции, а также актов других органов (ст. 49), но и применительно к ненадзорным направлениям.

Так, Модельный закон определяет предмет координации правоохранительной деятельности по борьбе с преступностью (ст. 52), предмет участия в правотворческой деятельности (ст. 54), предмет взаимодействия прокуроров с органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами и организациями (ст. 56), предмет международного сотрудничества (ст. 58).

Таким образом, при разработке и принятии Модельного закона «О прокуратуре» уже применен подход определения предмета деятельности прокурора как в надзорных, так и ненадзорных направлениях, что, в свою очередь, еще раз подтверждает необходимость исследования категории «предмет деятельности».

Не умаляя того значения, которое в теории прокурорской деятельности имеет исследование категории «предмет надзора» в целом и в различных отраслях, направлениях и поднаправлениях надзорной деятельности, представляется целесообразным более подробно остановиться на том, какие подходы могут быть использованы при формулировании содержания понятия «предмет деятельности в направлениях ненадзорного характера». Это позволит обосновать возможные подходы к определению понятия «предмет деятельности прокурора» в целом.

При этом следует отметить ряд тенденций, которые характеризуют деятельность прокурора на современном этапе. С одной стороны, расширяется перечень ненадзорных направлений деятельности прокурора, с другой – изменения, происходящие в политической и экономической сферах, диктуют необходимость исследования в едином комплексе вопросов, возникающих при осуществлении надзорной и ненадзорной деятельности прокурора. Таким образом, исследование вопросов, связанных с определением понятия предмета такой деятельности прокурора, представляется еще более актуальным.

В настоящее время в теории прокурорской деятельности принято выделять 15 направлений деятель-

ности. Что же касается количества надзорных направлений, то здесь мнения ученых расходятся, и весьма существенно. Ряд ученых полагают достаточным выделять те направления, которые выделил законодатель [23, 24]. В работах обосновывается необходимость в качестве самостоятельных выделять направления прокурорского надзора в той или иной сфере [25; 26. С. 86; 27; 28]. То есть не только прокурорский надзор за исполнением законов, но и прокурорский надзор за исполнением законов в той или иной сфере правоотношений. В качестве самостоятельных выделять прокурорский надзор за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности и т.д.

Нет единства и в подходах к определению количества ненадзорных направлений прокурорской деятельности [24; 29. С. 92]. Остаются спорными вопросы о необходимости выделения в качестве самостоятельных таких направлений ненадзорной деятельности прокурора, как участие в конституционном, уголовном, гражданском, административном судопроизводстве, участие в рассмотрении дел арбитражными судами и др.

Не оспаривая возможности и целесообразности выделения указанных направлений деятельности в качестве самостоятельных, подчеркнем только, что особенности процессуальной регламентации, а также полномочия, которыми наделен прокурор в процессе участия в том или ином виде судопроизводства, обуславливают специфику организации и осуществления деятельности, но не могут служить основанием для оспаривания тезиса о том, что деятельность прокурора должна носить целеустремленный характер, должна быть предметной в каждом конкретном случае. Следовательно, справедливо говорить о наличии предмета деятельности прокурора также в любом из ненадзорных направлений деятельности.

Представляется, что именно правильное понимание роли и значения, а также содержания предмета деятельности позволяет наиболее эффективным образом организовать деятельность органов прокуратуры вообще, а также деятельность прокуроров в том или ином направлении.

Принимая во внимание, что Конституция Российской Федерации [30] рассматривает судебный порядок защиты прав и свобод человека и гражданина в качестве основного, что окончательное разрешение любого дела происходит именно в суде, представляется целесообразным при определении предмета деятельности прокурора в направлениях ненадзорного характера начать именно с предмета его участия в рассмотрении дел судами. Участие в рассмотрении дел судами было в советский период и остается в настоящее время важнейшей составляющей деятельности органов прокуратуры. Однако подходы к определению той роли, которую играло ранее и играет сегодня участие прокурора в судопроизводстве, существенно различаются.

В советский период в теории прокурорского надзора сформировалась и получила широкое распространение позиция, которая базировалась на действовавшем в тот период законодательстве, о надзорном характере деятельности прокурора в рассмотрении

дел судами. Так, нормативными актами был закреплен надзор за законностью и обоснованностью приговоров, решений, определений и постановлений судебных органов (ст. 3 Положения о прокурорском надзоре в СССР 1955 г.); надзор за исполнением законов при рассмотрении дел в судах (гл. 3 Закона СССР «О прокуратуре СССР» 1979 г.). Применительно к этой деятельности реализовывался и общий подход, в соответствии с которым цели, задачи и содержание деятельности прокурора определялись исходя из предмета прокурорского надзора при рассмотрении судами дел [31, 32]. Однако в тот период понятие предмета применительно к указанной деятельности прокурора, следуя общей логике законодателя, также не использовалось и не было закреплено в соответствующих нормативных правовых актах.

В связи с изменением основных подходов к законодательному регулированию деятельности прокурора в суде Закон «О прокуратуре Российской Федерации» исключил участие прокурора в рассмотрении дел судами из числа надзорных направлений деятельности. Несмотря на то что участие прокурора в рассмотрении дел судами теперь отнесено к ненадзорным направлениям деятельности, актуальность формирования общих подходов к формулированию содержания понятия «предмет деятельности» не снижается. Его актуальность только возрастает в связи со значительными изменениями законодательства в сфере судопроизводства, в том числе с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [33]. Предмет участия прокурора в рассмотрении дел судами получает новое содержание, которое надлежит определить и проанализировать.

В настоящее время проблема повышения эффективности защиты прокурором конституционных прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства путем реализации в едином комплексе полномочий надзорного и ненадзорного характера является одной из наиболее актуальных.

Поскольку часто окончательное разрешение возникших споров происходит в суде, то от результата деятельности прокурора при рассмотрении дел судом зависит общий уровень исполнения законов, т.е. успешность, в том числе и надзорной деятельности прокуратуры. Нередко только суд своим решением, законность и обоснованность которого обеспечиваются участием прокурора, может активно влиять на ситуацию и способствовать восстановлению нарушенных прав и законных интересов лица. Таким образом, эффективность работы прокурора в рассмотрении дел судами гарантирует эффективность правозащитной деятельности прокуроров.

Для практической деятельности определение предмета участия прокурора в судопроизводстве выступит базой, на основании которой будут выполняться предусмотренные статусом прокурора в судопроизводстве взаимосвязанные действия в связи с участием в рассмотрении дел судами. Особенности организации и методики участия прокурора в рассмотрении дел судами взаимосвязаны с предметом этой деятельности. Пределы участия прокурора в су-

допроизводстве и специфика воздействия на общественные правоотношения в целях защиты прав иных лиц тоже обусловлены предметом участия прокурора в рассмотрении дел судами. Следовательно, содержание предмета участия прокурора в судопроизводстве важно для осуществления единообразной результативной правозащитной прокурорской деятельности.

При наличии оснований прокурор защищает права и интересы указанных лиц в судебном порядке, и наиболее часто – в гражданском судопроизводстве. Поэтому для обеспечения необходимого уровня защиты прав иных лиц возникла необходимость определить, что понимается под предметом участия и деятельности прокурора в гражданском судопроизводстве. В силу нормативного закрепления понятия «участие» прокурора в рассмотрении дел судами необходимо определить соотношение указанных понятий и правомерность применения термина «деятельность».

Предмет – то, на что направлена мысль, что составляет ее содержание или на что направлено какое-нибудь действие [34. С. 578]. Это те грани, стороны объекта, через которые он исследуется.

Впервые после изменения законодательства, регламентирующего участие прокурора в рассмотрении дел судами, содержание понятия «предмет деятельности» в ненадзорном направлении было сформулировано применительно к проблемам защиты прокурором трудовых прав и свобод граждан в гражданском судопроизводстве [35].

Представляется, что, развивая подходы, сформулированные применительно к достаточно частному случаю, можно в общем виде определить предмет участия прокурора в гражданском судопроизводстве.

В силу п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре целями деятельности прокуратуры являются обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Пункт 4 ст. 27 Закона о прокуратуре говорит о том, что в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, прокурор предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших.

Пункт 3 ст. 35 Закона о прокуратуре наделяет прокурора правом в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации обратиться в суд с заявлением или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства. Также ч. 1, 3 ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации [36] устанавливают право прокурора на участие в гражданском судопроизводстве в инициативной форме и для дачи заключения по делу.

Статья 39 Закона о прокуратуре устанавливает право Генерального прокурора Российской Федера-

ции обращаться в Пленум Верховного Суда Российской Федерации с представлениями о даче судам разъяснений по вопросам судебной практики по гражданским, арбитражным, уголовным, административным и иным делам.

Для определения предмета участия прокурора в гражданском судопроизводстве также необходимо проанализировать задачи гражданского судопроизводства, установленные ст. 2 ГПК РФ: правильное и своевременное рассмотрение и разрешение гражданских дел в целях защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, организаций, прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, других лиц, являющихся субъектами гражданских, трудовых или иных правоотношений. Гражданское судопроизводство должно способствовать укреплению законности и правопорядка, предупреждению правонарушений, формированию уважительного отношения к закону и суду.

Отметим, что законодатель применил разные подходы при установлении субъектов, чьи права прокурор защищает в гражданском судопроизводстве. Так, ст. 45 ГПК РФ указывает граждан, неопределенный круг лиц, Российскую Федерацию, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования. В то же время в ст. 35 Закона о прокуратуре названы граждане, общество и государство.

Чтобы прийти к единообразию в данном вопросе, обратимся к нормам Конституции Российской Федерации. Федеративное устройство Российской Федерации (ст. 5, 11, 12 Конституции Российской Федерации) заключается в выделении субъектов Российской Федерации. На основании Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [37] осуществляют деятельность органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Кроме них самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью обеспечивает местное самоуправление в Российской Федерации (ч. 1 ст. 130 Конституции Российской Федерации), которое осуществляется в рамках муниципальных образований. Муниципальное образование – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения (ст. 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [38]).

На основании ч. 1, 2 ст. 10 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Границы территорий

муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями, предусмотренными ст. 11–13 настоящего Федерального закона.

Статья 11.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет, что территория субъекта Российской Федерации разграничивается между поселениями, территории всех поселений входят в состав муниципальных районов.

Следовательно, говоря о государстве, нельзя исключить субъекты Российской Федерации и муниципальные образования как его составляющие.

Гражданский кодекс Российской Федерации [39] в ст. 66, 124 называет участниками гражданских правоотношений публично-правовые образования (Российскую Федерацию, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования). В Бюджетном кодексе Российской Федерации [40] также неоднократно применяется термин «публично-правовое образование», который объединил Российскую Федерацию, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования.

Таким образом, Российская Федерация и закрепленные нормативными правовыми актами единицы федерального и территориального устройства входят в содержание понятия «публично-правовое образование».

Рассмотрим соотношение терминов «общество» и «неопределенный круг лиц». В связи с тем, что законодательно не закреплено понимание неопределенного круга лиц, Верховный Суд РФ дал судам разъяснение следующего содержания. Под неопределенным кругом лиц понимается такой круг лиц, который невозможно индивидуализировать (определить), привлечь в процесс в качестве истцов, указать в решении, а также решить вопрос о правах и обязанностях каждого из них при разрешении дела [41. С. 27]. В науке предлагаются сходные формулировки, к примеру, неопределенный круг лиц – это количественно не установленный, но предположительно многочисленный состав потенциальных истцов, не позволяющий привлечь к участию в процессе всех пострадавших от действий (бездействия) одного и того же ответчика, объединенных общностью предмета и основания иска [42. С. 6].

Из приведенных С.И. Ожеговым определений «общество» следует, что это: 1) совокупность людей, объединенных исторически обусловленными социальными формами совместной жизни и деятельности (феодалное о., капиталистическое о.); 2) круг людей, объединенных общностью положения, происхождения, интересов (дворянское о., образованное о.) [34. С. 464].

Применительно к разрешению споров о нарушении прав судом надлежит отдать предпочтение подходу Верховного Суда РФ.

Вынесенное судом постановление при наличии оснований прокурор вправе оспорить в апелляционном, кассационном и надзорном порядке.

На основании изложенного полагаем, что предметом участия прокурора в гражданском судопроизводстве в пределах предоставленных прокурору полномочий является защита прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов неопределенного круга лиц и публично-правовых образова-

ний, соответствие законам действий (бездействия) и решений участвующих в деле лиц, законность и обоснованность судебных постановлений при рассмотрении и разрешении гражданских дел. Указанные составляющие предмета участия прокурора в гражданском судопроизводстве побуждают прокурора реагировать как представителя государственного органа в случае выявления нарушения Конституции Российской Федерации, неисполнения законов, нарушения прав иных лиц при подготовке заявления в суд и в судопроизводстве, незаконности судебных постановлений. Причем его оценка действий и решений участвующих в деле лиц должна быть объективной вне зависимости от того, кем допущены нарушения. Для этого прокурор как участвующее в деле лицо в силу ст. 34, 35 ГПК РФ вправе участвовать в исследовании доказательств, заявить ходатайство, задавать вопросы, принести представление на судебный акт и пр.

Поскольку рассмотрение дел арбитражными судами в настоящее время является составной частью гражданского судопроизводства, представляется возможным и целесообразным экстраполировать предложенную выше формулировку и на определение предмета участия прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами.

При определении предмета участия прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами необходимо основываться на общих нормах п. 2 ст. 1, п. 4 ст. 27, п. 3 ст. 35, ст. 39 Закона о прокуратуре.

Кроме этого, необходимо учитывать задачи рассмотрения дел в арбитражных судах, перечисленные в ст. 2 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации [43], среди которых: защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, а также прав и законных интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; обеспечение доступности правосудия в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; справедливое публичное судебное разбирательство в разумный срок независимым и беспристрастным судом; укрепление законности и предупреждение правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; формирование уважительного отношения к закону и суду и др.

При определении предмета участия прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами необходимо помнить, что в силу ч. 1, 5 ст. 52 АПК РФ прокурор участвует в рассмотрении дела судом с заявлением в защиту прав и законных интересов организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, публично-правовых образований и путем вступления в процесс для заключения по делу. При этом статус прокурора определен ст. 40 АПК РФ как лица, участвующего в деле.

Вынесенное судом постановление при наличии оснований прокурор вправе оспорить в апелляционном, кассационном и надзорном порядке.

Итак, предметом участия прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами в пределах предостав-

ленных прокурору полномочий является защита прав и законных интересов организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, а также прав и законных интересов публично-правовых образований в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, соответствие законам действий (бездействия) и решений участвующих в деле лиц, законность и обоснованность судебных постановлений в арбитражном процессе. При установлении оснований прокурор как представитель федерального органа и лицо, участвующее в деле, реагирует на перечисленные нарушения при подготовке заявления в суд и в судопроизводстве в соответствии со ст. 41 АПК РФ путем заявления ходатайств, инициируя пересмотр решения и пр.

При определении предмета участия прокурора в конституционном судопроизводстве также необходимо основываться на п. 2 ст. 1, п. 4 ст. 27, п. 3 ст. 35, ст. 39 Закона о прокуратуре. В конституционном судопроизводстве предмет деятельности прокурора предопределен правом Генерального прокурора Российской Федерации обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле (ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации, ч. 1 ст. 96 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации [44], ч. 6 ст. 35 Закона о прокуратуре), участием Полномочного представителя Генерального прокурора Российской Федерации в рассмотрении дел для дачи заключения, а также правом прокурора субъекта Российской Федерации на участие в конституционном судопроизводстве в конституционном (уставном) суде субъекта Российской Федерации, которое закреплено в законах о конституционных (уставных) судах некоторых субъектов России.

Решение Конституционного Суда Российской Федерации окончательно и не подлежит обжалованию, в связи с чем в предмет участия прокурора в конституционном судопроизводстве не входят проверка законности решений и их оспаривание.

Таким образом, предмет деятельности прокурора в конституционном судопроизводстве – это конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, защита конституционных прав и свобод граждан.

Несмотря на определенную специфику участия прокурора в рассмотрении судами административных дел (в порядке, предусмотренном Кодексом об административном судопроизводстве), представляется также возможным и целесообразным провести определенные аналогии и при определении предмета его деятельности в данном направлении ненадзорного характера.

После введения в действие КАС РФ в 2015 г. соответствующие изменения в Закон о прокуратуре не вносились, и при определении предмета участия прокурора в административном судопроизводстве необходимо основываться на общих нормах п. 2 ст. 1, п. 4 ст. 27, п. 3 ст. 35, ст. 39 Закона о прокуратуре. Далее ст. 3 КАС РФ определила задачами административно-

го судопроизводства обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений; защиту нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений; правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел; укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений. Части 1 и 7 ст. 39 КАС РФ наделяют прокурора правом обратиться в суд с административным иском заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также в других случаях, предусмотренных федеральными законами, вступать в процесс и давать заключение по административному делу в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом. В силу ст. 37 КАС РФ прокурор является лицом, участвующим в деле.

Вынесенное судом постановление при наличии оснований прокурор вправе оспорить в апелляционном, кассационном и надзорном порядке.

Следовательно, предметом участия прокурора в административном судопроизводстве в пределах предоставленных прокурору полномочий выступают защита прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов неопределенного круга лиц и публично-правовых образований, соответствие законам действий (бездействия) и решений участвующих в деле лиц, соблюдение прав и свобод участвующих в деле лиц, законность и обоснованность судебных постановлений при рассмотрении и разрешении административных дел. В силу ст. 45 КАС РФ прокурор как представитель федерального органа и лицо, участвующее в деле, при наличии оснований вправе принимать меры по фактам нарушения Конституции Российской Федерации, неисполнения законов, нарушения прав иных лиц при подготовке заявления в суд, а также в судопроизводстве путем заявления ходатайств, инициирования пересмотра решений суда.

Что касается предмета участия прокурора в рассмотрении судами уголовных дел, то представляется необходимым формулировать его исходя из того, что в соответствии с п. 4 ст. 35 Закона о прокуратуре полномочия прокурора, участвующего в судебном рассмотрении дел, определяются процессуальным законодательством Российской Федерации. То есть применительно к участию прокурора в рассмотрении судами уголовных дел – соответственно уголовно-процессуальным законодательством. Кроме того, следует учитывать, что прокурор при этом не только поддерживает государственное обвинение, но и при несогласии с решениями суда вправе опротестовать их в установленном законом порядке в целях обеспечения защиты прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, а также для защиты личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод.

В соответствии с законом уголовное преследование и назначение виновным справедливого наказания

в той же мере отвечают назначению уголовного судопроизводства, что и отказ от уголовного преследования невиновных, освобождение их от наказания, реабилитация каждого, кто необоснованно подвергся уголовному преследованию (ст. 6 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации [45]). Следовательно, участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судами является продолжением реализации надзорных полномочий в досудебном производстве, однако носит достаточно самостоятельный характер и рассматривается в качестве относительно обособленной составной части уголовного преследования [46].

Таким образом, применительно к участию прокурора в рассмотрении уголовных дел требуется руководствоваться целями и задачами уголовного судопроизводства в целом и теми полномочиями, которыми законодатель наделяет прокурора. Исходя из этого, представляется, что предметом участия прокурора в судебных стадиях уголовного судопроизводства является защита прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства, исполнение уголовно-процессуального и иного законодательства, подлежащего применению, всеми участниками уголовного судопроизводства, соблюдение прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, а также соблюдение прав и свобод подозреваемых, обвиняемых, подсудимых и осужденных в целях защиты их от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения их прав и свобод, а также законность судебных решений в уголовном судопроизводстве.

Отметим, что когда речь идет об определенной категории дел, предмет участия прокурора в рассмотрении дел соответствующей категории судом подлежит уточнению в соответствии с процессуальным законом.

Проанализируем соотношение участия прокурора в рассмотрении дел судами и деятельности прокурора в судопроизводстве. Пункт 3 ст. 1 Закона о прокуратуре говорит об участии прокурора в рассмотрении дел судами. Аналогичным образом процессуальные законодательные акты относят прокурора к числу лиц, участвующих в деле (ст. 34, 45 ГПК РФ, ст. 37 КАС РФ). В гражданском судопроизводстве помимо общих прав и обязанностей лиц, участвующих в деле, закрепленных ст. 35 ГПК РФ, некоторые специальные права прокурора названы в ст. 45 ГПК РФ: обращаться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований; вступать в процесс и давать заключение по делам в установленных законом случаях. Как следует из названных норм, участие в деле прокурора охватывает совершение действий, реализующих процессуальные права, начинается подготовкой заявления в суд и завершается получением судебного постановления и его оспариванием. Аналогичный подход применен в ст. 45, 39 КАС РФ.

Однако нельзя ограничить работу прокурора только процессуальной деятельностью. До обращения в суд необходимо провести проверку, проанализиро-

вать собранные материалы, изучить судебную практику, подготовить заявление (иск), при необходимости в ходе рассмотрения дела судом своевременно получать письменное подтверждение волеизъявления материального истца, осуществлять взаимодействие с прокурором, направившем заявление в суд (если заявление направлено прокурором другого города, района, субъекта России по территориальной подсудности), осуществить взаимодействие с прокурорским работником, реализующим надзорные полномочия в отношении службы судебных приставов и пр. Поэтому представляется верным применение понятия «деятельность» в широком смысле, которое охватывает все аспекты организации и деятельности прокуратуры, и «участие» в рассмотрении дела судом в узком смысле, в части, урегулированной соответствующим процессуальным законом.

Поэтому наравне с понятием «предмет участия в рассмотрении дел судами» представляется возможным использование понятия «предмет деятельности при рассмотрении дел судами». При том условии, что понятие «предмет деятельности прокурора в судопроизводстве» выступает в качестве обобщающего, которое охватывает предмет участия в том или ином судопроизводстве, предмет досудебной деятельности прокурора (в части, связанной с обращением в суд с заявлением) и надзора за исполнением законов судебными приставами при исполнении судебных постановлений.

Следуя логике Закона о прокуратуре, представляется необходимым определить также понятие предмета деятельности в таких направлениях ненадзорного характера, как координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и участие прокурора в законотворческой (или правотворческой) деятельности.

Не ставя задачи всестороннего и полного рассмотрения всех вопросов, связанных с определением содержания, целей и задач деятельности прокурора в указанных направлениях, остановимся только на формулировании предмета каждого из них.

Предмет координационной деятельности имеет в настоящее время особое значение с учетом создания и функционирования координационных совещаний по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации, а также необходимости объединения усилий всех правоохранительных органов в борьбе с любыми проявлениями преступности на основе научно-обоснованных подходов к пониманию сущности такой деятельности.

Предметом координации прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью является обеспечение соблюдения Конституции Российской Федерации и исполнения законов, действующих на территории Российской Федерации, а также международных договоров Российской Федерации всеми правоохранительными органами в борьбе с преступлениями, коррупцией, в противодействии терроризму, экстремизму, иным современным угрозам в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства.

Высказано мнение, что предмет участия прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации составляют определенная нормативными правовыми актами деятельность прокуроров по обеспечению соблюдения Конституции Российской Федерации и исполнению законов, действующих на территории Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности, защите прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства, а также реализации иных целей участия прокуратуры в законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации при установлении противоречивости, неполноты, несоответствия разрабатываемых, принимаемых и действующих законов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным и федеральным законам, потребностям правового регулирования развития общественных отношений в регионе, их противоречия нормам конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, действующим законам субъекта Российской Федерации, посредством внесения в пределах своих полномочий в органы законодательной (представительной) и исполнительной власти субъекта Российской Федерации предложений об изменении, дополнении, об отмене или о принятии законов субъекта Российской Федерации или их отдельных норм, и участие в их реализации [47. С. 21–22].

Однако в такой трактовке предмет понимается как сама деятельность, что затрудняет уяснение смысла используемого понятия. Указание на «иные цели участия прокуратуры в законотворческой деятельности» вызывает вопросы.

Представляется, что в соответствии с нормами Закона о прокуратуре предметом участия прокуратуры в правотворческой деятельности выступают соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, соблюдение прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства, необходимость совершенствования действующих нормативных правовых актов.

В контексте обсуждаемых вопросов и в целях формулирования единого понятия предмета прокурорской деятельности представляется интересным проанализировать также сложившиеся в настоящее время подходы к определению предмета деятельности прокурора, объединяющей надзорную и ненадзорную составляющие в отдельных направлениях и поднаправлениях. Рассматривая предложенные в литературе формулировки в качестве переходных, промежуточных между понятием предмета деятельности прокурора в конкретном направлении надзора и определением предмета его деятельности в целом как научной категории более высокой степени обобщенности. Поскольку в соответствии с Законом прокуратура осуществляет свою деятельность в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а

также охраняемых законом интересов общества и государства, указанные вопросы все чаще становятся предметом диссертационных и монографических исследований.

Как уже отмечалось, применительно к направлениям прокурорской деятельности надзорного характера понятие «предмет надзора» является традиционным. Вместе с тем все чаще в научных публикациях и диссертационных исследованиях в целях обеспечения единства и укрепления законности обосновывается необходимость комплексного подхода к пониманию и исследованию деятельности прокурора. Такой подход реализован в диссертационном исследовании Т.А. Ашурбекова, который обосновал необходимость изучения предмета надзора за исполнением законов и иной функциональной деятельности прокуратуры по обеспечению национальной безопасности как комплексного теоретико-правового понятия, как совокупной категории [9. С. 12].

В свою очередь Н.Н. Карпов также рассматривает предмет деятельности прокуратуры как собирательный, включающий предмет надзорной деятельности и предметы деятельности прокуратуры по осуществлению уголовного преследования, координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и др. [48].

Однако предлагаемые в различных научных работах решения не всегда представляются бесспорными.

Так, не представляется возможным согласиться с предложением рассматривать в качестве предмета деятельности прокурора по защите прав на объекты интеллектуальной собственности в судах в гражданско-правовом и административно-правовом порядке совокупность осуществляемых им действий и принимаемых решений по оценке представленных по результатам надзорных проверок материалов с точки зрения перспектив удовлетворения судами заявленных требований, выбору способов достижения поставленной цели, под которой выступает устранение нарушенных прав, подбору надлежащих доказательств в обоснование своей позиции, а также определению подведомственности и подсудности рассмотрения соответствующих дел [49. С. 13]. Думается, что в предложенном определении смешиваются понятия предмета и содержания деятельности прокурора. Что совокупность действий и решений прокурора не может выступать предметом его же деятельности, тем более, что это прямо противоречит подходам законодателя к определению предмета деятельности прокурора при осуществлении надзорных полномочий. При формулировании определения следует исходить также из того, что предмет – это то, на что направлена мысль, что составляет ее содержание или на что направлено какое-нибудь действие [34. С. 578]. Это те грани, стороны объекта, через которые он исследуется.

Подводя итоги и в целях формулирования понятия предмет прокурорской деятельности, представляется необходимым вернуться к рассмотренному выше соотношению понятий «общество» и «неопределенный круг лиц», поскольку первое из них использует ст. 1 Закона о прокуратуре, а второе – ст. 45 ГПК РФ. Как было подчеркнуто выше, неопределенный круг лиц – это наиме-

нование субъекта, защищаемого прокурором в гражданском судопроизводстве, который складывается из неподлежащего определению круга граждан. Формулировка ст. 1 Закона о прокуратуре не содержит ограничений в этой части и позволяет толковать круг граждан и как определенный, и как неопределенный, т.е. понятие «общество» представляется более широким по объему.

Кроме того, следует подчеркнуть, что в силу своей специфики понятие «общество» не может рассматриваться как тождественное понятию «неопределенный круг лиц», поскольку отражает не количественные характеристики круга лиц, а качественные, характеризующие также и сложившиеся взаимоотношения между входящими в него лицами. Поэтому представляется логичным при формулировании понятия «предмет деятельности прокурора» использовать термин «общество».

Исходя из того, что, по нашему мнению, соблюдение прав и свобод человека и гражданина должно выступать универсальной составляющей предметов надзорных и ненадзорных направлений деятельности прокурора, в качестве единого предмета участия прокурора в рассмотрении дел судами следует рассматривать защиту прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства; соответствие законам действий (бездействия) и решений и участвующих в делах лиц; законность и обоснованность судебных постановлений.

Представляется, что дальнейшее развитие предложенных подходов будет способствовать совершенствованию теоретико-правовой основы деятельности прокуратуры Российской Федерации.

Так, участие в рассмотрении дел судами и деятельность прокурора в каждом из направлений имеют соответствующие пределы, которые определяются исходя, в том числе, из предмета и обуславливают особенности реализации полномочий прокурора. При этом Законом о прокуратуре пределы установлены только для надзора прокурора. Однако тенденции развития науки и законодательства о прокурорской деятельности показывают необходимость формирова-

ния единой теоретико-правовой основы, в том числе в части пределов ненадзорной деятельности прокурора и участия его в рассмотрении дел судами.

Таким образом, определение предмета участия прокурора в рассмотрении дел судами, предмета ненадзорной деятельности прокурора, способствует развитию теоретических основ прокурорской деятельности, формированию единых подходов в разработке общей теории прокурорской деятельности, которая в свою очередь выступит основой разработки частных теорий прокурорской деятельности в различных направлениях деятельности прокурора надзорного и ненадзорного характера. Что в свою очередь будет способствовать повышению эффективности практической деятельности органов прокуратуры Российской Федерации.

Таким образом, следует подчеркнуть, что формулирование единого определения предмета деятельности прокурора имеет не только теоретическое, но и самостоятельное прикладное значение. Оно позволяет правильно определять цели и задачи осуществления деятельности прокуратуры в целом, всех ее звеньев, структурных подразделений, а также ее цели и задачи в соответствующих отраслях, направлениях (поднаправлениях), в смежных и комплексных направлениях деятельности. Обеспечить единство подходов к определению целей и задач деятельности прокуратуры в различных отраслях и направлениях, а также успешное достижение целей, стоящих перед российской прокуратурой на современном этапе. Знание предмета деятельности позволяет прокурорам также правильно сформулировать цель и задачи каждой планируемой и проводимой проверки, иных мероприятий, планируемых и проводимых прокурорами.

В связи с этим в развитие единого подхода представляется целесообразным закрепить определения предмета участия прокурора в рассмотрении дел судами в соответствующих организационно-распорядительных актах Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 05.12.1936). URL: http://constitution.garant.ru/history/ussrfsr/1936/red_1936/3958676/chapter/9/#block_1900 (дата обращения: 01.02.2017).
2. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 07.10.1977) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.
3. Указ Президиума ВС СССР от 24.05.1955 «Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1955. № 9. Ст. 222.
4. Березовская С.Г., Звирбуль В.К., Новиков С.Г., Рагинский М.Г. Законодательство о прокурорском надзоре в СССР нуждается в дальнейшем развитии // Советское государство и право. 1965. № 3. С. 42–49.
5. Козлов А.Ф. Прокурорский надзор в Российской Федерации. Общая часть : учеб. пособие. Екатеринбург : Изд-во УрГЮА, 1990. 140 с.
6. Ломовский В.Д. О понятии и содержании прокурорской проверки // Правоведение. 1988. № 5. С. 89–93.
7. Закон СССР «О прокуратуре СССР» от 30.11.1979 // Свод законов СССР. 1990. Т. 10. С. 41.
8. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.
9. Ашурбеков Т.А. Правовые и организационные основы надзорной и иной функциональной деятельности прокуратуры в сфере национальной безопасности : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. 543 с.
10. Борисова Ю.В. Деятельность прокурора по защите прав на объекты интеллектуальной собственности: гражданско-правовой и административно-правовой способы судебной защиты : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 220 с.
11. Винокуров А.Ю. Проблемы совершенствования природоохранной деятельности прокуратуры Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. 484 с.
12. Залужная И.А. Деятельность прокурора по реализации права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 199 с.
13. Казарина А.Х. Эволюция взглядов на предмет прокурорского надзора // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2013. № 2. С. 36–42.

14. Клепоносова М.В. Прокурорский надзор за соблюдением конституционных прав граждан на землю : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. 174 с.
15. Никитин Е.Л. Актуальные проблемы прокурорской деятельности при осуществлении уголовного преследования : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000. 198 с.
16. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.02.2017).
17. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.02.2017).
18. Головки И.И. Защита прокурором трудовых прав граждан в гражданском судопроизводстве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 217 с.
19. Гринько Ю.Н. Деятельность органов прокуратуры Российской Федерации по защите прав человека и гражданина при осуществлении надзора за исполнением законов судебными приставами-исполнителями : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 213 с.
20. Гурулёв Д.В. Организация работы с использованием компьютерных технологий в прокуратуре субъекта Российской Федерации по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении дел арбитражными судами : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 236 с.
21. Любчикова П.М. Проблемные аспекты надзорной и ненадзорной деятельности прокурора по обеспечению исполнения административного законодательства : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2012. 195 с.
22. «Модельный закон о прокуратуре», принят на двадцать седьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (Постановление № 27-6 от 16 ноября 2006 года) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2007. № 39 (часть 1). С. 317–362.
23. Воронин О.В. О значении координационной, профилактической и административно-юрисдикционной деятельности прокурора // Уголовная юстиция. 2013. № 1. С. 96–99.
24. Основные направления прокурорской деятельности : учеб. пособие / науч. ред. Н.П. Дудин. СПб. : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2011. 132 с.
25. Козлов Т.Л., Илий С.К. Прокурорский надзор за исполнением законов о государственной и муниципальной службе, противодействии коррупции // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2016. № 2 (38). С. 33–43.
26. Рябцев В.П. Прокурорский надзор : курс лекций. М. : НОРМА, 2006.
27. Бессарабов В.Г. Функции современной российской прокуратуры (состояние и перспективы правовой регламентации) // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2009. № 9. С. 19–24.
28. Никитин Е.Л. Концептуальный подход к определению функций и системы полномочий прокуратуры в России // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2008. № 6. С. 58–64.
29. Алексеев С.Л., Вотчель Н.Р. Прокурорский надзор : учеб. пособие / под ред. Ф.Н. Багаутдинова. Казань, 2014.
30. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.
31. Протопопов А.Л. Функции прокуратуры // Правоведение. 2000. № 6 (233). С. 169–178.
32. Рохлин В.И. Участие прокурора в рассмотрении судом гражданских дел. Прокурорский надзор в гражданском судопроизводстве. URL: http://www.law.vl.ru/analit/show_m.php?id=105&pub_name (дата обращения: 01.02.2013).
33. «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 08.03.2015 № 21-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.
34. Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. 22-е изд. М., 1990. 915 с.
35. Головки И.И. К вопросу определения предмета деятельности прокурора по защите трудовых прав и свобод граждан в гражданском судопроизводстве // КриминалистЪ. 2013. № 1 (12). С. 84–88.
36. «Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» от 14.11.2002 № 138-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.
37. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.
38. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.
39. «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.
40. «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.
41. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2004 года. Утвержден постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 23 и 30 июня 2004 года // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. № 11.
42. Батаева Н.С. Судебная защита прав и интересов неопределенного круга лиц : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. 32 с.
43. «Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» от 24.07.2002 № 95-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012.
44. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.
45. «Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 18.12.2001 № 174-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.
46. Коршунова О.Н. Теоретические и прикладные проблемы уголовного преследования. 3-е изд., испр. и доп. СПб. : Алеф-пресс, 2015. 232 с.
47. Паштов Д.Р. Участие прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 32 с.
48. Карпов Н.Н. Прокуратура: надзор или деятельность? // Законность. 2014. № 8. С. 7–11.
49. Борисова Ю.В. Деятельность прокурора по защите прав на объекты интеллектуальной собственности: гражданско-правовой и административно-правовой способы судебной защиты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 29 с.

Статья представлена научной редакцией «Право» 22 июля 2017 г.

THE OBJECT OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S ACTIVITY – A NEW CATEGORY OR A NECESSITY

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2017, 423, 207–218.

DOI: 10.17223/15617793/423/29

Olga N. Korshunova, Saint Petersburg Law Institute (branch) of the Academy of the General Prosecutor of the Russian Federation (Saint Petersburg, Russian Federation). E-mail: olga_korshunova1@mail.ru

Irina I. Golovko, Saint Petersburg Law Institute (branch) of the Academy of the General Prosecutor of the Russian Federation (Saint Petersburg, Russian Federation). E-mail: irinaivanovna2009@yandex.ru

Keywords: prosecutor; object of supervision; constitutional; civil; administrative; criminal proceedings.

The aim of this work is to justify the selection of objects of non-supervisory public prosecutor's activities as a separate type and to identify such particular objects when the prosecutor participates in the proceedings and legislative activities, coordinates law enforcement agencies of crime control. Also the aim of the work is to determine the content of a single object of the public prosecutor's activities. The subject of the work. The Federal Law "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation" in Articles 21 and 26 consolidated the definition of the object of prosecutor's supervision over observance of the Constitution, execution of the laws, the legality of legal acts, as well as supervision over the observance of the rights and freedoms of human and citizen. Previous publications stated the prosecutor is to protect labor rights and freedoms of citizens in civil proceedings, to participate in legislative activity of legislative (representative) and executive bodies of state power of the Russian Federation, to protect the rights of intellectual property in courts in civil and administrative legal order. In connection with the development of new approaches to the understanding of the activities of the prosecutor's office in the theory of prosecutorial activities, it seems urgent not only to identify the object for each of the activities of the supervisory and non-supervisory nature, but also to introduce the concept of the object of the public prosecutor's activities in the scientific use. The results of the work. A unified approach to the definition of the object of non-supervisory activities of the prosecutor in different directions was approved. Observance of the Constitution, execution of the laws, the legality of legal acts, as well as the rights and freedoms of man and citizen, interests of society and public law entities were identified as components of the object of the prosecutor's activity. Conclusion. Definitions of objects of the prosecutor's activities in not supervisory directions (participation in constitutional, civil, criminal, administrative proceedings; coordination of law enforcement agencies to combat crime) were formulated. Introduction to the scientific use of the concept of a single object of activities of the public prosecutor is an absolute necessity, it will contribute to the implementation of the unity of approaches to the definition of the aims and objectives of activities in various sectors and areas, as well as to the successful achievement of the aims of the Russian Prosecutor's Office at the present stage.

REFERENCES

1. USSR. (1936) *The Constitution (Fundamental Law) of the Union of Soviet Socialist Republics of 05.12.1936*. [Online] Available from: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958676/chapter/9/#block_1900. (Accessed: 01.02.2017). (In Russian).
2. USSR. (1977) The Constitution (Fundamental Law) of the Union of Soviet Socialist Republics of 07.10.1977. *Vedomosti Verkhovnogo Soveta SSSR*. 41. Art. 617. (In Russian).
3. USSR (1995) Decree of the USSR Supreme Soviet Presidium of 24.05.1955 "On approval of the public prosecutor's supervision in the USSR". *Vedomosti Verkhovnogo Soveta SSSR*. 9. Art. 222. (In Russian).
4. Berezovskaya, S.G., Zvirbul', V.K., Novikov, S.G. & Raginskiy, M.G. (1965) *Zakonodatel'stvo o prokurorskom nadzore v SSSR nuzhdaetsya v dal'neyshem razvitiy* [Legislation on the public prosecutor's supervision in the USSR needs further development]. *Sovetskoye gosudarstvo i pravo*. 3. pp. 42–49.
5. Kozlov, A.F. (1990) *Prokurorskiy nadzor v Rossiyskoy Federatsii. Obshchaya chast'* [Prosecutorial Supervision in the Russian Federation]. Ekaterinburg: Ural State Law Academy.
6. Lomovskiy, V.D. (1988) O ponyatii i sodержanii prokurorskoy proverki [On the concept and content of the prosecutor's check] *Pravovedenie*. 5. pp. 89–93.
7. USSR. (1979) *Zakon SSSR "O prokurature SSSR"* ot 30.11.1979 [Law of the USSR of 30.11.1979 "On the Prosecutor's Office of the USSR"]. *Svod zakonov SSSR*. 10. pp. 41.
8. Russian Federation. (1995) *Federal'nyy zakon ot 17.01.1992 № 2202-1 "O prokurature Rossiyskoy Federatsii"* [Federal Law of 17.01.1992 No. 2202-1 "On the Public Prosecutor's Office of the Russian Federation"]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 47. Art. 4472.
9. Ashurbekov, T.A. (2009) *Pravovye i organizatsionnye osnovy nadzornoy i inoy funktsional'noy deyatel'nosti prokuratury v sfere natsional'noy bezopasnosti* [The legal and organizational framework for supervisory and other functional activities of prosecutors in the field of national security]. Law Dr. Diss. Moscow.
10. Borisova, Yu.V. (2014) *Deyatel'nost' prokurora po zashchite prav na ob'ekty intellektual'noy sobstvennosti: grazhdansko-pravovoy i administrativno-pravovoy sposoby sudebnoy zashchity* [Activities prosecutor to protect the rights of intellectual property: civil, administrative and legal methods of judicial protection]. Law Cand. Diss. Moscow.
11. Vinokurov, A.Yu. (2006) *Problemy sovershenstvovaniya prirodookhrannoy deyatel'nosti prokuratury Rossiyskoy Federatsii* [Problems of perfecting the environment protection activities of the RF prosecutor's office]. Law Cand. Diss. Moscow.
12. Zaluzhnaya, I.A. (2013) *Deyatel'nost' prokurora po realizatsii prava zakonodatel'noy initsiativy v zakonodatel'nom (predstavitel'nom) organe gosudarstvennoy vlasti sub'ekta Rossiyskoy Federatsii* [Activity of the public prosecutor on the implementation of the right of legislative initiative in the legislative (representative) body of state authority of the Russian Federation]. Law Cand. Diss. Moscow.
13. Kazarina, A.Kh. (2013) *Evolutsiya vzglyadov na predmet prokurorskogo nadzora* [The evolution of views on the subject of prosecutorial supervision]. *Vestnik Akademii General'noy prokuratury Rossiyskoy Federatsii*. 2. pp. 36–42.
14. Kleponosova, M.V. (2000) *Prokurorskiy nadzor za soblyudeniem konstitutsionnykh prav grazhdan na zemlyu* [Prosecutor's supervision over the observance of constitutional rights of citizens to land]. Law Cand. Diss. Moscow.
15. Nikitin, E. L. (2000) *Aktual'nye problemy prokurorskoy deyatel'nosti pri osushchestvlenii ugolovnogo presledovaniya* [Topical problems of prosecutorial activity in the exercise of criminal prosecution]. Law Cand. Diss. St. Petersburg.
16. Consultant.ru. (2007) *Prikaz General'nogo prokurora Rossiyskoy Federatsii ot 07.12.2007 № 195 "Ob organizatsii prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov, soblyudeniem prav i svobod cheloveka i grazhdanina"* [Order of the Prosecutor General of the Russian Federation of 07.12.2007 No. 195 "On the organization of prosecutor's supervision over the execution of laws, observance of human and citizen's rights and freedoms"]. [Online] Available from: <http://www.consultant.ru>. (Accessed: 01.02.2017).
17. Consultant.ru. (2015) *Prikaz General'nogo prokurora Rossiyskoy Federatsii ot 19.02.2015 № 78 "Ob organizatsii raboty po realizatsii polnomochiy prokurora v proizvodstve po delam ob administrativnykh pravonarusheniyyakh"* [Order of the Prosecutor General of the Russian Federation of 19.02.2015 No. 78 "On the organization of work on the implementation of the powers of the prosecutor in the proceedings for cases of administrative violations"]. [Online] Available from: <http://www.consultant.ru>. (Accessed: 01.02.2017).
18. Golovko, I.I. (2013) *Zashchita prokurorom trudovykh prav grazhdan v grazhdanskom sudoproizvodstve* [Protecting labor rights of citizens by the prosecutor in civil proceedings]. Law Cand. Diss. Moscow.
19. Grin'ko, Yu.N. (2004) *Deyatel'nost' organov prokuratury Rossiyskoy Federatsii po zashchite prav cheloveka i grazhdanina pri osushchestvlenii nadzora za ispolneniem zakonov sudebnymi pristavami-ispolnitelyami* [Activities of Russian prosecutors to protect human and civil rights in supervising the execution of laws by bailiffs]. Law Cand. Diss. Moscow.

20. Gurulev, D.V. (2014) *Organizatsiya raboty s ispol'zovaniem komp'yuternykh tekhnologiy v prokurature sub"ekta Rossiyskoy Federatsii po obespecheniyu uchastiya prokurorov v rassmotrenii del arbitrazhnymi sudami* [Organization of work with the use of computer technology in the Russian Federation Prosecutor's Office to ensure the participation of prosecutors in handling cases by arbitration courts]. Law Cand. Diss. Moscow.
21. Lyubchikova, P.M. (2012) *Problemye aspekty nadzornoy i nenadzornoy deyatel'nosti prokurora po obespecheniyu ispolneniya administrativnogo zakonodatel'stva* [Problematic aspects of the supervisory and non-supervisory activities prosecutor to enforce administrative legislation]. Law Cand. Diss. Ekaterinburg.
22. Interparliamentary Assembly of CIS Member Nations. (2007) "Model'nyy zakon o prokurature", prinyat na dvadtsat' sed'mom plenarnom zasedanii Mezhparktamentsoy Assamblei gosudarstv – uchastnikov SNG (Postanovlenie № 27-6 ot 16 noyabrya 2006 goda) ["Model Law on the Prosecutor's Office", adopted at the twenty-seventh plenary meeting of the Interparliamentary Assembly of CIS Member Nations (Decision No. 27-6 of 16 November 2006)]. *Informatsionnyy byulleten'. Mezhparktament'skaya Assambleya gosudarstv – uchastnikov Sodruzhestva Nezavisimyykh Gosudarstv*. 39:1. pp. 317–362.
23. Voronin, O.V. (2013) On significance of coordinative, preventive and administrative-jurisdictional activity of the prosecutor. *Ugolovnyaya yustitsiya – Russian Journal of Criminal Law*. 1. pp. 96–99. (In Russian).
24. Dudin, N.P. (ed.) (2011) *Osnovnyye napravleniya prokurorskoy deyatel'nosti* [Key directions of prosecutor's activities]. St. Petersburg: St. Petersburg Law Institute.
25. Kozlov, T.L. & Iliy, S.K. (2016) Prokurorskiy nadzor za ispolneniem zakonov o gosudarstvennoy i munitsipal'noy sluzhbe, protivodeystvii korruptsii [Prosecutor's supervision of the implementation of laws on state and municipal service, counteracting corruption]. *Vestnik Vserossiyskogo instituta povysheniya kvalifikatsii sotrudnikov ministerstva vnutrennikh del Rossiyskoy Federatsii*. 2 (38). pp. 33–43.
26. Ryabtsev, V.P. (2006) *Prokurorskiy nadzor: kurs lektsiy* [Prosecutor's supervision: lectures]. Moscow: NORMA.
27. Bessarabov, V.G. (2009) Funktsii sovremennoy rossiyskoy prokuratury (sostoyanie i perspektivy pravovoy reglamentatsii) [Functions of the modern Russian prosecutor's office (state and prospects of legal regulation)]. *Vestnik Akademii General'noy prokuratury Rossiyskoy Federatsii*. 9. pp. 19–24.
28. Nikitin, E.L. (2008) Kontseptual'nyy podkhod k opredeleniyu funktsiy i sistemy polnomochiy prokuratury v Rossii [A conceptual approach to defining the functions and system of powers of the prosecutor's office in Russia]. *Vestnik Akademii General'noy prokuratury Rossiyskoy Federatsii*. 6. pp. 58–64.
29. Alekseev, S.L. & Votchel', N.R. (2014) *Prokurorskiy nadzor* [Prosecutor's supervision]. Kazan: Informatsionno-tekhnologicheskyy tsentr ASO.
30. Russian Federation. (2014.) Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii RF ot 30.12.2008 № 6-FKZ, ot 30.12.2008 № 7-FKZ, ot 05.02.2014 № 2-FKZ, ot 21.07.2014 № 11-FKZ) [The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993) (taking into account the amendments introduced by the Laws of the Russian Federation on Amendments to the Constitution of the Russian Federation No. 6-FKZ of December 30, 2008, No. 7-FKZ of December 30, 2008, No. 2-FKZ of February 5, 2014, No. 11-FKZ) of July 21, 2014]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 31. Art. 4398.
31. Protopopov, A. L. (2000) Funktsii prokuratury [Prosecutor's Office functions]. *Pravovedenie*. 6 (233). pp. 169–178.
32. Rokhlin, V.I. (n.d.) *Uchastie prokurora v rassmotrenii sudom grazhdanskikh del. Prokurorskiy nadzor v grazhdanskom sudoproizvodstve* [Participation of the prosecutor in the court's consideration of civil cases. Prosecutorial supervision in civil proceedings]. [Online] Available from: http://www.law.vl.ru/analit/show_m.php?id=105&pub_name. (Accessed: 01.02.2013).
33. Russian Federation. (2015) "Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossiyskoy Federatsii" ot 08.03.2015 № 21-FZ [Code of Administrative Procedure of the Russian Federation of 08.03.2015, 21-FZ]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 10. Art. 1391.
34. Ozhegov, S.I. (ed.) (1990) *Slovar' russkogo yazyka* [Dictionary of the Russian language]. 22nd ed. Moscow: Russkiy yazyk.
35. Golovko, I.I. (2013) K voprosu opredeleniya predmeta deyatel'nosti prokurora po zashchite trudovykh prav i svobod grazhdan v grazhdanskom sudoproizvodstve [On the definition of the object of prosecutor's activity for the protection of labor rights and freedoms of citizens in civil legal proceedings]. *Kriminalist*". 1 (12). pp. 84–88.
36. Russian Federation. (2002) "Grazhdanskiy protsessual'nyy kodeks Rossiyskoy Federatsii" ot 14.11.2002 № 138-FZ [The Civil Procedure Code of the Russian Federation of 14.11.2002, 138-FZ]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 46. Art. 4532.
37. Russian Federation. (1999) Federal'nyy zakon ot 06.10.1999 № 184-FZ "Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti sub"ektov Rossiyskoy Federatsii" [Federal Law 184-FZ of 06.10.1999 "On general principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of subjects of the Russian Federation"]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 42. Art. 5005.
38. Russian Federation. (2003) Federal'nyy zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ "Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii" [Federal Law 131-FZ of 06.10.2003 "On general principles of local self-government in the Russian Federation"]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 40. Art. 3822.
39. Russian Federation. (1994) "Grazhdanskiy kodeks Rossiyskoy Federatsii (chast' pervaya)" ot 30.11.1994 № 51-FZ [The Civil Code of the Russian Federation (Part One) of 30.11.1994, 51-FZ]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 32. Art. 3301.
40. Russian Federation. (1998) "Byudzhetnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii" ot 31.07.1998 № 145-FZ [The Budget Code of the Russian Federation of 31.07.1998, 145-FZ]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 31. Art. 3823.
41. Byulleten' Verkhovnogo Suda RF. (2004) Obzor sudebnoy praktiki Verkhovnogo Suda Rossiyskoy Federatsii za pervyy kvartal 2004 goda. Utverzhdenn postanovleniem Prezidiuma Verkhovnogo Suda Rossiyskoy Federatsii ot 23 i 30 iyunya 2004 goda [Overview of judicial practice for the first quarter of 2004 of the Supreme Court of Justice. Approved by Decree of the Presidium of the Supreme Court on 23 and 30 June 2004]. *Byulleten' Verkhovnogo Suda RF*. 11.
42. Bataeva, N.S. (1999) *Sudebnaya zashchita prav i interesov neopredelennoy kruga lits* [Judicial protection of rights and interests of an indefinite number of persons]. Law Cand. Diss. Moscow.
43. Russian Federation. (2002) "Arbitrazhnyy protsessual'nyy kodeks Rossiyskoy Federatsii" ot 24.07.2002 № 95-FZ [The Code of Arbitration Procedure of the Russian Federation of 24.07.2002, 95-FZ]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 30. Art. 3012.
44. Russian Federation. (1994) Federal'nyy konstitutsionnyy zakon ot 21.07.1994 № 1-FKZ "O Konstitutsionnom Sude Rossiyskoy Federatsii" [The federal constitutional law 1-FKZ of 7.21.1994 "On the Constitutional Court of the Russian Federation"]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 13. Art. 1447.
45. Russian Federation. (2001) "Ugolovno-protsessual'nyy kodeks Rossiyskoy Federatsii" ot 18.12.2001 № 174-FZ [The Code of Criminal Procedure of the Russian Federation 174-FZ of 18.12.2001]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 52:1. Art. 4921.
46. Korshunova, O.N. (2015) *Teoreticheskie i prikladnye problemy ugolovnoy presledovaniya* [Theoretical and applied problems of criminal prosecution]. 3rd ed. St. Petersburg: Alef-press.
47. Pashtov, D.R. (2014) *Uchastie prokuratury v zakonotvorcheskoy deyatel'nosti zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov sub"ektov Rossiyskoy Federatsii* [Participation of the prosecutor's office in the legislative activity of legislative (representative) and executive bodies of subjects of the Russian Federation]. Abstract of Law Cand. Diss. Moscow.
48. Karpov, N.N. (2014) Prokuratura: nadzor ili deyatel'nost'? [The prosecutor's office: supervision or activities?]. *Zakonnost'*. 8. pp. 7–11.
49. Borisova, Yu.V. (2014) *Deyatel'nost' prokurora po zashchite prav na ob"ekty intellektual'noy sobstvennosti: grazhdansko-pravovoy i administrativno-pravovoy sposoby sudebnoy zashchity* [Prosecutor's activities to protect the rights of intellectual property: civil and administrative legal means judicial protection]. Abstract of Law Cand. Diss. Moscow.

Received: 22 July 2017