5. Gorbashev I.V. O nekotoryh material'no-pravovyh aspektah privlecheniya k subsidiarnoj otvetstvennosti v raz"yasneniyah VS RF // Vestnik grazhdanskogo prava. 2018. N 4. S. 154 – 202.
6. Morhat P.M. Subsidiarnaya otvetstvennost' nominal'nyh direktorov: analiz praktiki arbitrazhnyh sudov // Sud'ya. 2019. N 3. S. 43 – 50.
7. SHvedov A.A. Subsidiarnaya otvetstvennost' rukovoditelya dolzhnika kak sposob zashchity prav kreditorov // Sud'ya. 2018. N 4. S. 36 – 41.
8. Miftahutdinov R.T. Evolyuciya instituta subsidiarnoj otvetstvennosti pri bankrotstve: prichiny i posledstviya pravovoj reformy // Zakon. 2018. N 5. S. 187 – 191.
9. Kanashevskij V.A. O subsidiarnoj otvetstvennosti beneficiarov ofshornyh kompanij i trastov // ZHurnal rossijskogo prava. 2019. N 6. S. 50 – 57.
10. Grickevich T.I. Subsidiarnaya otvetstvennost' byvshego rukovoditelya dolzhnika po ego obyazatel'stvam za donachislennye nalogi: osobennost' praktiki dokazyvaniya otsutstviya viny v dele o bankrotstve dolzhnika // Nalogi. 2019. N 1. S. 19 – 2.1.
11. Arakelov S.A., CHekmyshev K.N., Soldatenkov V.YU. Institut subsidiarnoj otvetstvennosti kak novyj faktor ekonomicheskogo razvitiya // Vestnik ekonomicheskogo pravosudiya Rossijskoj Federacii. 2018. N 4. S. 146 – 158.
12. Goloshchapov N.A., Marchenko V.A. Otvetstvennost' nominal'nyh rukovoditelej // Arbitrazhnyj upravlyayushchij. 2018. N 6. S. 25 – 28.

УДК 343.13 DOI: 10.22394/2074-7306-2019-1-4-100-106

ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Воробьева Наталья Александровна кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского и уголовного права и процесса Сочинский государственный университет (354008, Россия, г. Сочи, ул. Политехническая, 7). E-mail: vorobieva.natalia@rambler.ru

Аннотация

В работе рассматриваются вопросы о месте прокуратуры в механизме государства, о ее функции в системе «сдержек и противовесов», в осуществлении защиты прав и свобод человека и гражданина, о назначении прокуратуры в целом. Предлагается внесение изменений в отдельные законодательные акты с целью четкого определения статуса прокуратуры Российской Федерации как самостоятельного отличительного государственного органа, с указанием конкретных полномочий и границ сотрудничества органов прокуратуры с органами государственной власти Российской Федерации.

Ключевые слова: *прокуратура Российской Федерации, полномочия, компетенция, правовой статус органов прокуратуры, место прокуратуры в системе органов государственной власти, прокурорский надзор, законность.*

Преобразования, произошедшие в нашей стране в связи с распадом СССР в конце XX – начале XXI вв., качественно изменили состояние органов прокуратуры, их статус и место в системе органов государственной власти. За период существования органов прокуратуры Российской Федерации, с момента принятия Конституции РФ 12 декабря 1993 г. по

настоящее время, законодатель не раз вносил в поправки, меняющие как внутреннюю структуру органов прокуратуры, так и их правовой статус и полномочия.

Чтобы раскрыть современное состояние органов прокуратуры, необходимо проанализировать вопросы о месте прокуратуры в системе органов государственной власти, о характере прокурорско-надзорной деятельности, о полномочиях прокуратуры по восстановлению нарушенной законности и принятию необходимых мер для привлечения к ответственности виновных лиц.

Противники позитивного развития России осознают, что система органов прокуратуры – одна из опор нашего государства и от определения её места и роли в государственном правообеспечивающем механизме зависит многое для будущего России [1, с. 43]. И с этим стоит согласиться.

Рассматривая этот вопрос, необходимо вспомнить об истории развития прокуратуры и некоторые правовые положения. Истоки становления прокурорского надзора определились в то время, когда у нас не допускалась теория разделения властей. И только после признания данной теории спор о месте прокуратуры в системе государственных органов не прекращается с момента закрепления принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную в Конституции РФ. Также развитию проблемы о месте прокуратуры в системе государственных органов способствует неопределенность в действующем законодательстве в отношении природы органов прокуратуры: в ст. 11 Конституции РФ, устанавливается перечень государственных органов, среди которых орган прокуратуры не называется. С другой стороны, устанавливая правовое положение органов прокуратуры наряду с судебными органами, законодатель никак не объясняет причины размещения указанной статьи в Гл. 7, а также не раскрывается взаимосвязь прокуратуры и судов.

5 февраля 2014 г. был принят Закон о поправке к Конституции РФ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», в связи с которым внесено изменение в Конституцию. Указанным законом наименование Гл. 7 Конституции было дополнено словами «…… и прокуратура» и изложено в следующей редакции: «Судебная власть и прокуратура»[1].

Говоря о проблемах органов прокуратуры, нельзя не отметить изменения, произошедшие в 2007 г., которые привели к отделению органов следствия от прокуратуры, чем законодатель ограничил полномочия прокуратуры по надзору за следствием. В результате у прокурора не стало полномочий, предусмотренных еще в Уставе уголовного судопроизводства 1864 г.

Позднее, с 2010 г., прокуроры вправе истребовать материалы уголовного дела и проверять законность и обоснованность, принятых следователем и руководителем следственного органа решений. Но даже после таких изменений прокурорский надзор за предварительным следствием недостаточно эффективен. С отделением органов следствия от прокуратуры РФ органы прокуратуры утратили возможность контроля над производимыми следственными действиями.

Однако указанное изменение полномочий прокуратуры связано с отделением в целом функции производства предварительного следствия. С одной стороны, отсутствие необходимости получения разрешения непосредственно прокурора на производство отдельных следственных действий ускоряет процесс расследования преступлений, поскольку для успешного раскрытия противоправного деяния необходима, прежде всего, оперативность, а получение разрешения было бы связано не только с бумажной волокитой, но и в современной необходимостью прибытия к соответствующему прокурору. С

[1] Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05 февраля 2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 6. Ст. 548.

другой стороны, это позволяет органам следствия допускать нарушения процессуального законодательства.

На практике очень важным остается вопрос взаимодействия правоохранительных органов, осуществляющих борьбу с преступностью. Проанализировав главу 3 ФКЗ от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О правительстве РФ»[1] можно утверждать, что Правительство РФ организует функции по координации деятельности между федеральными органами исполнительной власти, которые осуществляют оборону и безопасность страны, предотвращают чрезвычайные ситуации, ликвидируют последствия стихийных бедствий и исполняют другие полномочия. И все эти органы подотчетны Президенту РФ.

В связи с этим возникает вопрос, как у одних и тех же исполнительных органов может быть два руководителя их функций и полномочий в лице Правительства РФ и Генеральной прокуратуры РФ? Необходимо понимать, что прокуратура организует работу указанных органов в области борьбы с преступностью, а Правительство – работу исполнительных органов в целом.

Мы помним, что прокуратура не относится ни к одной из ветвей власти. Прокуратура осуществляет надзор за всеми правоохранительными органами, ведущими борьбу с преступностью, в целях выявления и пресечения преступных деяний, обнаружения виновных и привлечения их к уголовной ответственности. В настоящее время прокуратура не вправе возбуждать уголовные дела.

Считаем, что для устранения существующей проблемы необходимо внести изменения в действующее законодательство с целью четкого определения статуса прокуратуры РФ как самостоятельного отличительного государственного органа с указанием его конкретных полномочий и границ сотрудничества органов прокуратуры и Правительства РФ.

Для решения существующей проблемы необходимо установить статус прокуратуры РФ как особого органа государственной власти, четко определить полномочия прокуратуры в данной сфере, а также сформулировать пределы и пути взаимодействия органов прокуратуры с Правительством РФ.

Представляется необходимым упрочить положение прокурора в области участия в гражданском и арбитражном судопроизводстве. Так, в соответствии с Гражданским процессуальным кодексом прокурор вправе обратиться в суд за защитой прав и свобод человека и гражданина, если гражданин сам не может воспользоваться своим правом[2]. В данной ситуации совершенно непонятны мотивы законодателя: можем ли мы говорить о доступности правосудия для граждан, живущих ниже прожиточного минимума, и для граждан, не обладающих достаточными знаниями в области юриспруденции?

В 2009 г. в ст. 45 ГПК РФ были внесены изменения, которые все же расширили права прокурора: «ограничение не распространяется на заявление прокурора, основанием для которого является обращение к нему граждан о защите нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных интересов в сфере трудовых (служебных) отношений и иных, непосредственно связанных с ними отношений; защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение; обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах; охраны здоровья, включая медицинскую помощь; обеспечения права на благоприятную окружающую среду; образования»[3].

---

[1] Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 № 2-ФКЗ «О правительстве Российской Федерации» (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

[2] Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 № 138-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

[3] Федеральный закон от 05 апреля 2009 № 43-ФЗ «О внесении изменений в статьи 45 и 131 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 14. Ст. 1578.

Рассматривая вопрос об участии прокурора в арбитражном процессе, прежде всего, на наш взгляд, следует обратить внимание на ст. 52 АПК РФ. В ч. 1 ст. 52 перечислен закрытый перечень случаев обращения прокурора в арбитражный суд[1].

Полномочия прокурора, связанные с подачей иска об истребовании государственного или муниципального имущества из чужого незаконного владения, появились в 2014 г. с принятием Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 186-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации[2]. Указанные в нем четыре основания сдерживают и ограничивают органы прокуратуры в защите прав граждан и их законных интересов.

В последнее время на территории Российской Федерации установлено правило невмешательства в экономику органов прокуратуры, так как субъектами в арбитражном процессе являются участники предпринимательской деятельности. Но в то же время продолжаются споры об усилении функций прокуратуры, укреплении их полномочий, в том числе в арбитражном процессе. В связи с этим считаем необходимым дополнить полномочия прокурора правом обращения в арбитражный суд с исковым заявлением о признании юридических лиц и индивидуальных предпринимателей банкротами.

Действующие в настоящее время правила позволяют подавать исковые заявления в четко определенных законом случаях самим должником или же конкурсным кредитором, либо уполномоченным на то органом[3]. Прокурор вправе подать заявление о наложении штрафа об административном правонарушении за несоблюдение правил ст. 9 ФЗ от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» индивидуальным предпринимателем[4]. Практика показывает, что наложение штрафа на должника-предпринимателя в большинстве случаев не возымеет должного действия, поскольку должник так и не обратится в арбитражный суд с заявлением о признании его несостоятельным (банкротом).

Таким образом, представляется необходимым внести изменения в редакцию ст. 52 АПК РФ и ст. 45 ГПК РФ, расширив полномочия прокурора в сфере арбитражного и гражданского судопроизводства, с формулировкой ч. 1 ст. 45 ГПК РФ:

«Прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц, а также интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований».

Касаясь положений ст. 52 АПК РФ, целесообразно внести в нее соответствующие изменения, позволяющие прокурору подавать заявление о признании индивидуального предпринимателя несостоятельным (банкротом) в случае, например, если прокурором два и более раз подавалось заявление о наложении штрафа на соответствующее лицо в соответствии со ст. 14.13 КоАП РФ.

Продолжая рассматривать положение прокурора в судебном процессе, необходимо обратиться к Кодексу административного судопроизводства от 8 марта 2015 г. В ст. 39 указано, что прокурор вправе обращаться в суд с административным исковым заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и в других случаях, предусмотренных законом[5]. Рассматриваемая

---

[1] Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 № 95-ФЗ (ред. от 25.12.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

[2] Федеральный закон от 28 июня 2014 № 186-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3392.

[3] Федеральный закон от 26 октября 2002 № 127-ФЗ (ред. от 18.12.2018) «О несостоятельности (банкротстве)» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

[4] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

[5] Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 № 21-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

статья схожа с редакцией ст. 45 ГПК РФ. Отсюда следует, что административное исковое заявление подается прокурором только в случае, если гражданин самостоятельно не может обратиться в суд по некоторым причинам, например, по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и др. В сравнении с этим ст. 40 КАС РФ не устанавливает никаких ограничений Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, предоставляя ему право обращаться в суд за защитой прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц.

Исходя из вышеизложенного, мы видим сужение круга полномочий прокурора. Такой подход представляется неправильным, поскольку прокурор, согласно положениям Закона о прокуратуре, осуществляет надзор за соблюдением законодательства и защиты прав и свобод граждан. Как мы можем говорить о полноценном осуществлении функций органов прокуратуры при существовании подобных ограничений? Считаем необходимым исключить из ст. 39 КАС РФ положения, устанавливающие случаи невозможности подачи административного искового заявления прокурором в интересах граждан, а ч. 1 ст. 39 КАС РФ изложить в следующей редакции:

«Прокурор вправе обратиться в суд с административным исковым 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».

Кроме того, возникают проблемы в процессе взаимодействия органов прокуратуры с публичными органами власти, а также иными органами государственной власти и местного самоуправления. К их числу относятся проблемы правового, ведомственного, межличностного и организационного характера.

Проблемы правового характера связаны с несовершенством законодательства и существующим бюрократизмом. Достаточно часто должностные лица органов прокуратуры не получают нужную им информацию в срок лишь по той причине, что запрос сотрудника прокуратуры «путешествовал» по внутренней системе кабинетов. Такая ситуация влечет несвоевременность принятия мер прокурором по устранению нарушений закона, позднее реагирование на него. В данном случае меры прокурорского реагирования теряют свою эффективность. Для решения указанной проблемы необходимо обеспечить переход всех органов государственной власти на электронный документооборот, поскольку современные технологии позволяют мгновенно направлять информацию любому лицу вне зависимости от расстояния.

В процессе взаимодействия сотрудников органов прокуратуры и органов государственной власти возникают проблемы межличностного характера. Для устранения таких проблем, прежде всего, необходима высокая культура самих государственных служащих, знание правил этики и уважительное отношение друг к другу.

Большое значение играет устранение организационных проблем, возникающих в процессе реализации прокурором функций, предоставленных ему законом. Данный вид проблем может быть связан с реализацией прокурорами надзорных полномочий, с проблемой кадровых ресурсов, с отдаленностью и труднодоступностью многих населенных пунктов, большим кругом обязанностей прокурорских работников.

Одной из разновидностей организационных проблем является проблема технического оснащения и отсутствия электронного документооборота. В настоящее время в органах прокуратуры ведется учет поступающих жалоб и документов, из них формируются наряды, а также надзорные производства, для хранения которых необходимо выделять специальное помещение – архив. Указанные документы имеют определенный срок хранения, по истечении которого они подвергаются уничтожению, чаще всего – сжиганию. Электронный документооборот и хранение огромного количества материалов в электронном виде обеспечивали бы, во-первых, сохранность и легкую доступность любого документа из соответствующего материала для сотрудника прокуратуры, во-вторых, до-

кументы могли бы храниться длительный период времени, и отпала бы необходимость их уничтожения, а также выделения отдельного помещения для их хранения. Таким образом, у органов прокуратуры была бы создана своя база архивной документации за многие годы.

Существует и такая проблема, как отсутствие у прокурора права законодательной инициативы, а также права на обращение в Конституционный Суд РФ с заявлением о разрешении дел о соответствии Конституции РФ нормативно-правовых актов. В ст. 21 Закона о прокуратуре закреплено, что одним из предметов надзора за исполнением законов является надзор за соблюдением Конституции РФ, а также за соответствием законам принимаемых государственными органами правовых актов. Кроме того в ст. 125 Конституции РФ среди лиц, имеющих право обратиться в Конституционный суд РФ, отсутствует Генеральный прокурор РФ. Такое положение не позволяет прокурору в полной мере осуществлять свои функции по указанному выше направлению надзора, в связи с чем предлагается следующая формулировка ч. 2 ст. 125 Конституции РФ:

«Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Генерального прокурора Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации…».

Законодательно не закреплены полномочия прокурора в правотворческой деятельности. В настоящее время, чтобы предложить внести изменения в нормативный акт или выйти с предложением о принятии соответствующего правового акта прокурору необходимо обратиться в представительный орган соответствующего субъекта или муниципального образования с предложением о рассмотрении вопроса о внесении изменений или принятии нормативного акта. При этом никак не урегулирован вопрос о возможности обращения Генерального прокурора РФ с законодательной инициативой в Федеральное собрание Российской Федерации. В связи с этим считаем необходимым пересмотреть действующее законодательство по этому вопросу и решить существующую проблему.

В деятельности прокуратуры можно выделить следующие проблемы: недостаточное правовое регулирование, непоследовательно проводимые законодателем реформы, проблемы взаимодействия органов прокуратуры с иными органами власти и органами местного самоуправления, сужение полномочий прокуратуры в сфере судопроизводства и надзоре за следственной деятельностью.

Подводя итог, необходимо отметить, что перед органами прокуратуры стоит задача не только эффективно выполнять возложенные на них полномочия, но и помогать законодателю в устранении существующих проблем. Для наиболее полного регулирования деятельности органов прокуратуры необходимо детальное закрепление в Конституции их правового статуса, конкретного перечня функций, задач и целей, стоящих перед ними, как особого органа, осуществляющего надзор за исполнением законов.

Литература

1. *Бобырев В.В.* О развитии прокуратуры Российской Федерации (проблемы и пути их решения) // Право и безопасность. 2008. № 4 (29). С. 40 – 48.

Vorobieva Natalya Aleksandrovna, Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Civil and Criminal Law and Procedure, Sochi State University (354008, Russian Federation, Krasnodar Territory, Sochi, Polytechnic St., 7).
E-mail: vorobieva.natalia@rambler.ru

SOME PROBLEMS OF THE ORGANIZATION AND ACTIVITY PROSECUTORIAL OFFICES AT THE PRESENT STAGE

Abstract

The article discusses the issue of the place of the prosecutor's office in the state mechanism, its function in the system of "checks and balances", in the protection of human and civil rights and freedoms, and the appointment of the prosecutor's office in general. It is proposed to amend certain legislative acts with the aim of clearly defining the status of the prosecutor's office of the Russian Federation as an independent distinctive state body with an indication of its specific powers and the boundaries of cooperation between prosecutorial bodies and public authorities of the Russian Federation.

Key words: *prosecutor's office of the Russian Federation, authority, competence, legal status of prosecution authorities, the position of the prosecutor's office in the system of public authorities, prosecutorial supervision, legality.*

References

1. Bobyrev V.V. O razvitii prokuratury Rossiyskoy Federatsii (problemy i puti ikh resheniya) // Pravo i bezopasnost'. 2008. № 4 (29). S. 40 – 48.

.