

*На правах рукописи*

**Анаева Екатерина Александровна**

**ПРОКУРОР КАК СУБЪЕКТ ЮРИДИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА**

Специальность: 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Казань 2011

Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права  
Государственного образовательного учреждения высшего  
профессионального образования «Самарский государственный  
экономический университет»

**Научный руководитель:** Доктор юридических наук, профессор  
Павлушина Алла Александровна

**Официальные  
оппоненты:** Доктор юридических наук, профессор  
Беляев Валерий Петрович

Кандидат юридических наук, доцент  
Горшунов Денис Николаевич

**Ведущая организация** Государственное образовательное  
учреждение высшего профессионального  
образования «Тольяттинский  
государственный университет»

Защита состоится 29 сентября 2011 года в 14-00 часов на заседании  
Диссертационного совета ДМ 212.081.26 при Федеральном государственном  
автономном образовательном учреждении ВПО «Казанский (Приволжский)  
федеральный университет» по адресу: 420008, г.Казань, ул.Кремлевская,  
д.18, ауд. 335.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И.  
Лобачевского Казанского (Приволжского) федерального университета.

Электронная версия автореферата размещена на официальном сайте  
Казанского (Приволжского) федерального университета <http://www.ksu.ru>.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке

Автореферат разослан «\_\_\_» \_\_\_\_\_ года

**Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат юридических наук, доцент**

**Г.Р. Хабибуллина**

## **ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ**

### **Актуальность исследования**

В свете реформирования действующего законодательства, расстановке новых приоритетов и задач в различных сферах российского общества, возникает необходимость переосмыслить роль и правовой статус прокурора.

Отсутствие единой, общей концепции развития правового статуса прокурора в юридическом процессе в широком его понимании приводит к непоследовательности развития российского законодательства о Прокуратуре РФ.

В частности, за последние десять лет неоднократно пересматривалась роль прокурора в различных видах юрисдикционного юридического процесса. Так, с принятием Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации полномочия прокурора по защите прав граждан в суде были существенно сокращены. Ставился даже вопрос о ликвидации прокуратуры как самостоятельного надзорного органа путем её включения в состав Министерства юстиции.

Изменения социально-экономической ситуации в стране привели к тому, что роль прокурора в российском государстве была пересмотрена, тенденция сокращения полномочий прокурора во всех видах юридического процесса была приостановлена.

О данном факте свидетельствует принятие таких нормативных правовых актов, как Федеральный закон от 17.07.2009 №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», Федеральный закон от 26.12.2008 №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Принятие данных нормативных правовых актов во многом повлияло и на правовой статус прокурора, это связано, прежде всего, с новыми полномочиями прокурора в юридическом процессе.

Таким образом, возникла необходимость выработать новую концепцию правового статуса прокурора и охватывающую потребности современного российского общества в качественном прокурорском надзоре, и отвечающую социально-политической ситуации в стране в целом.

В связи с чем, во-первых, следует отойти от автономных концепций участия прокурора в отдельных видах процесса, от крайне узкого понимания прокурорского надзора; во-вторых, необходимо сформулировать общую концепцию правового статуса прокурора в юридическом процессе (в широком его понимании) в целом. Именно в рамках юридического процесса происходит становление правового статуса прокурора, его полномочий, определяются процедуры реализации данных полномочий в юридической деятельности. Такая постановка научной проблемы позволит не только в теоретическом плане выявить новые направления деятельности прокурора, необходимые современному обществу, но и найти пути совершенствования системы всех полномочий прокурора для адекватного её соответствия задачам развития правового демократического общества.

Особо следует обратить внимание на то, что субъектом юридического процесса выступает именно прокурор как лицо, реализующее непосредственно цели, задачи Прокуратуры РФ и наделенное определенными властными полномочиями. Данные доводы находят подтверждение и в российском законодательстве, например, ст. 45 Гражданского процессуального кодекса РФ, ст. 25.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Актуальность исследуемой темы обусловлена также тем, что сегодня в Российской Федерации, с одной стороны, ведутся дискуссии о месте прокурора в системе субъектов юридического процесса, о его функциях и полномочиях, а с другой – продолжается обновление действующего процессуального законодательства (законодательства в сфере юридического процесса), в том числе и законодательства о Прокуратуре РФ.

**Степень разработанности темы исследования.** Анализ правового статуса прокурора в рамках юридического процесса - это комплексное исследование, связанное с определением понятий «юридический процесс», «субъект права», «субъект правоотношения», «субъект юридического процесса», а также исследование, направленное на определение места прокурора в системе субъектов юридического процесса, поиска общего и особенного в процессуальном статусе прокурора.

Для обоснования сформулированных в диссертации положений использовались труды правоведов в области исследования субъектов права, субъектов правоотношения, прокурорско-надзорного процесса, теории юридического процесса.

Следует отметить, что теория юридического процесса не остается без внимания научной общественности. Основы теории юридического процесса были заложены В.А. Рязановским в работе «Единство процесса». Дальнейшее развитие теория юридического процесса получила в трудах В.М. Горшенева, Е.Г. Лукьяновой, А.А. Павлушиной, И.В. Пановой, Н.Н. Полянского, В.Н. Протасова, работы данных авторов содержат понятие юридического процесса, научные подходы к его элементам, видам, стадиям, особенностям.

Что касается таких категорий, как субъект права и субъект правоотношения, то они являлись и являются предметом многочисленных научных исследований. Особо следует упомянуть диссертацию на соискание ученой степени юридических наук С.И. Архипова, посвященную определению понятия субъект права, как многоаспектного явления, содержанию данного понятия и классификации субъектов права.

Необходимо также отметить работы, в которых определены понятия и признаки субъектов права и субъектов правоотношения, в частности труды С.С. Алексеева, В.Я. Бойцова, А.В. Малько, Н.И. Матузова, А.В. Мицкевича, Р.О. Халфиной, В.Н. Щеглова, А.Ю. Якимова.

Исследование правового статуса прокурора невозможно без изучения истории Прокуратуры РФ. Значительный вклад в исследование истории Прокуратуры РФ внесли труды С.М. Казанцева «История царской прокуратуры», В.А. Никонова «Сравнительно-правовое исследование института прокуратуры в России во второй половине 19 - начале 20 и конце 20 – начале 21 века».

Для определения правового статуса, места и роли прокурора в юридическом процессе интерес представляют труды В.Г. Даева, В.Д. Ломовского, В.Г. Бессарабова. Существует много работ, посвященных участию прокурора в отдельных видах юридического процесса, в частности, работы И.Д. Алиевой, Е.М. Артамоновой, в которых рассматривается участие прокурора в гражданском процессе, труды А.Х. Казариной, В. Шобухина, посвященные участию прокурора в арбитражном процессе.

Однако все они подходят к исследованию правового статуса прокурора либо в отдельных видах юридического процесса, либо в рамках узкого понимания прокурорского надзора, что не позволяет в полном объеме определить общее и особенное в правовом статусе прокурора в системе и отдельных видах юридического процесса.

**Объектом исследования** диссертации являются общественные отношения, складывающиеся в сфере регулирования правового статуса прокурора как субъекта всех видов юридического процесса.

**Предметом** исследования является правовой статус прокурора, его полномочия в юридическом процессе, его оптимизация в системе юридического процесса, теоретическое определение тенденций и перспектив развития этой системы в законодательстве.

#### **Цели диссертационного исследования.**

Цель работы - анализ тенденций и перспектив развития правового статуса прокурора как субъекта юридического процесса, роли и задач прокуратуры применительно к новым условиям социальной реальности.

С учетом указанной цели и предмета исследования были обозначены следующие конкретные **задачи**:

1. Обосновать необходимость исследования правового статуса прокурора в рамках концепции теории единого юридического процесса
2. Выявить общее и особенное в правовом статусе прокурора в системе и отдельных видах юридического процесса
3. Определить принципы формирования системы полномочий прокурора в юридическом процессе.
4. Определить основные направления развития законодательства в области процессуального статуса прокурора в отечественной правовой системе.
5. Сформулировать предложения и практические рекомендации по совершенствованию законодательства в сфере прокурорско-надзорного процесса.

#### **Методологическая база и методы исследования.**

Методологическую основу диссертации составляет совокупность таких общенаучных методов исследования, как анализ изучаемых явлений и синтез полученных результатов исследования, индукция, дедукция, метод восхождения от конкретного к абстрактному. В процессе разработки различных аспектов темы использовались частно-научные методы, в частности историко-юридический, сравнительно-правовой (при сравнении законодательства о прокуратуре Российской Федерации и СНГ), формально-логический, системный и другие методы познания.

*Эмпирической базой* диссертационного исследования являются материалы административной, прокурорской и судебной практики. Использована практика Конституционного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции, арбитражных судов, связанная с проблематикой исследования, а также фактический материал, нашедший отражение в публикациях в периодической печати и других

средствах массовой информации.

**Нормативной основой** работы являются законы и иные нормативно-правовые акты Российской Федерации, законы и нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации, а также законодательство других стран и акты международного права.

**Теоретическую основу диссертационного исследования составили** в области теории юридического процесса труды С.С. Алексеева, А.Б. Венгерова, В.М. Горшенева, И.Я. Дюрягина, Л.Н. Завадской, В.Н. Карташова, Е.Г. Лукьяновой, В.О. Лучина, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, А.А. Павлушиной, И.В. Пановой, Н.Н. Полянского, В.А. Рязановского, В.М. Савицкого, В.Д. Сорокина, Л.С. Явича, М.Л. Якуба.

В области исследования субъектов права и субъектов правоотношения - работы С.С. Алексеева, С.И. Архипова, Д.Н. Бахраха, В.Я. Бойцова, Л.Б. Зусь, С.Ф. Кечекьян, А.В. Малько, О.О. Миронова, А.В. Мицкевича, В.М. Савицкого, А.А. Стремоухова, Е.Н. Трубецкого, Р.О. Халфиной, В.Н. Щеглова, А.Ю. Якимова.

Теоретическую основу исследования правового статуса прокурора составили работы И.Д. Алиевой, Е.М. Артамоновой, В.П. Беляева, В.Г. Бессарабова, С.Н. Братановского, В.Г. Даева, С.М. Казанцева, В.Г. Лебединского, В.Д. Ломовского, М.Н. Маршунова, В.А. Никонова, Т.А. Решетниковой, М.С. Шалумова, В.Ю. Шобухина, С.Е. Якушевой, К.Ю. Яровикова.

**Научная новизна исследования** определяется самой постановкой темы, поскольку данная работа представляет собой первое комплексное изучение проблемы формирования и реализации правового статуса прокурора в юридическом процессе.

Представленная концепция качественным образом отличается от существующих подходов к автономному определению правового статуса прокурора в отдельных видах юридического процесса. Научная новизна настоящей концепции обусловлена тем, что прокурорский надзор и правовой

статус прокурора исследуются в рамках теории юридического процесса, и не в пределах, ограниченных только юрисдикционным его пониманием.

В частности, прокурорско-надзорный процесс рассматривается как вид неюрисдикционного юридического процесса, а прокурорская проверка, в свою очередь, как процессуальная форма прокурорско-надзорного процесса.

Представленная концепция обуславливает новое понимание таких категорий как «субъект права», «субъект юридического процесса», «прокурорско-надзорный процесс как вид юридического процесса».

В работе обоснована идея о едином процессуальном статусе прокурора как представителя государства во всяком юридическом процессе. Сформулирована характеристика прокурорско-надзорного процесса как вида юридического процесса, проанализированы его формы, стадии, особенности субъектного состава.

Выявлены принципы формирования полномочий прокурора в юридическом процессе. Обозначены тенденции в правовом регулировании процессуального статуса прокурора в отечественной правовой системе.

Внесены предложения по изменению отдельных нормативных правовых актов, обоснована необходимость принятия нового Федерального закона «О прокуратуре РФ», обозначены основные положения, которые должны найти отражение в данном законе.

### **Основные положения, выносимые на защиту.**

1. Правовой статус прокурора необходимо рассматривать в двух аспектах: процессуальном и как должностного лица Прокуратуры РФ.

Правовой статус прокурора в процессуальном аспекте определяется спецификой его надзорной деятельности.

Правовой статус прокурора как должностного лица Прокуратуры РФ определяется организационно-функциональными особенностями деятельности Прокуратуры РФ и заключается в специфике привлечения сотрудников прокуратуры к любым видам ответственности, особенностях назначения на должность.

2. Общее в правовом статусе прокурора в юридическом процессе предопределяется тем, что прокурор обладает единым процессуальным статусом в рамках любого вида юридического процесса, а именно: статусом представителя государства. При этом, понятие «процессуальный истец» является составляющей процессуального статуса представителя государства, поскольку процессуальный истец и есть представитель в его материально-правовом понимании.

Особенности в правовом статусе прокурора в отдельных видах юридического процесса зависят от преобладания того или иного вида надзорной деятельности в нем.

3. Универсальная надзорная функция прокурора в юридическом процессе в целом представляет собой систему полномочий прокурора в рамках общенадзорной, координационной, представительской, правотворческой деятельности прокурора. Универсальная надзорная функция прокурора в целом присутствует в каждом виде процесса, поскольку прокурор осуществляет и общенадзорную, и координационную, и представительскую и правотворческую деятельность во всяком процессе.

4. Особенность в процессуальном статусе прокурора в юридическом процессе, заключается в том, что в каждом из видов юридического процесса объём полномочий прокурора зависит от сочетания принципов публичности и диспозитивности в отдельных видах юридического процесса. Содержание принципа публичности в юридическом процессе составляет реализацию органами государственной власти полномочий по защите публичного интереса во всех сферах общественных отношений.

5. В представленной концепции следует говорить не о прокурорском надзоре, а о прокурорско - надзорном процессе, во-первых, как о виде позитивного (неюрисдикционного) правоприменительного юридического процесса, во-вторых, как о разновидности надзорного процесса.

Прокурорско-надзорный процесс - это деятельность, связанная с устранением нарушений действующего законодательства, путем принятия

актов прокурорского реагирования, выявления правонарушений (прокурорские проверки), деятельность по изучению состояния законности, преступности и иных правонарушений, по их предупреждению и координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и иными правонарушениями, а также иных органов государственной власти по вопросам реализации их полномочий. Прокурорско-надзорный процесс характеризуется как формальными, так и содержательными признаками.

К формальным признакам относятся: наличие процессуальной формы, наличие особого субъекта юридического процесса –прокурора, обладающего специальными полномочиями по защите публичного интереса, производства, стадийность прокурорско-надзорного процесса.

Содержательными признаками прокурорско – надзорного процесса являются такие общепроцессуальные категории как: принципы, акты прокурорско-надзорного процесса, наличие самостоятельной нормативно-правовой базы, регулирующей прокурорско-надзорный процесс.

7. К перспективам совершенствования нормативного регулирования прокурорско -надзорного процесса надзора следует отнести закрепление процедуры проведения прокурорских проверок в рамках Федерального закона «О прокуратуре РФ», в частности, о сроках проведения прокурорской проверки; о правах лиц, участвующих в прокурорской проверке (за исключением прав сотрудников прокуратуры); об итоговом документе по результатам проверки, за исключением актов прокурорского реагирования; о возможности и порядке обжалования итого документа прокурорской проверки; требования к форме и содержанию актов прокурорского реагирования.

8. Для полноценности и унификации статуса прокурора в юридическом процессе прокурор должен быть наделен рядом новых полномочий : правом законодательной инициативы; правом обращения в Конституционный Суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации;

правом отстранять от занимаемой должности должностных лиц, виновных в грубых нарушениях закона.

9. Акты прокурорско-надзорного процесса (протест, представление, предостережение) – правоприменительные правовые акты особого рода, не относящиеся ни к системе нормативно-правовых, ни к системе индивидуальных правовых актов, поскольку сами по себе акты прокурорского реагирования не могут быть исполнены принудительно, так как они направлены на понуждение устранить допущенные нарушения закона, прежде всего, в добровольном порядке. Автор полагает, что такая особенность правовой природы данных актов предопределяет невозможность их обжалования в судебном порядке, акты прокурорского реагирования возможно обжаловать только вышестоящему прокурору, который осуществляет контроль за их качеством и обоснованностью.

10. В прокурорско-надзорный процесс как вид юридического процесса должны активно внедряться информационные системы и электронный документооборот. Это предполагает, прежде всего, возможность, граждан обращаться в органы прокуратуры посредством направления жалобы, заявления по средствам сети Интернет, а также отслеживать судьбу своего обращения. Правовое регулирование электронного прокурорско - надзорного процесса должна найти отражение в ФЗ «О прокуратуре РФ» и подзаконных нормативных правовых актах.

#### **Теоретическая и практическая значимость исследования.**

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что полученные выводы, обобщения вносят определенный вклад в развитие теории государства и права. Предложенный в работе подход к анализу правового статуса прокурора может выступать методологической базой для дальнейших исследований в этой области.

Практическая значимость заключается в возможной реализации предложенных рекомендаций по совершенствованию нормативно-правового

регулирования как прокурорско-надзорного процесса, так и процессуального законодательства в целом.

**Апробация результатов исследования.** Результаты проведенного исследования нашли отражение в докладах на конференциях: международной научно-практической конференции «Проблемы теории и юридической практики в России» (27-28 апреля 2005 года, 22-23 мая 2007 года, 16-17 апреля 2008 года), международной научно-практической конференции «Конституция Российской Федерации и развитие современной государственности» (3-4 октября 2008 года), международной научно-практической конференции «Проблемы развития предприятий: теория и практика» (10-12 октября 2007 г.), антинаркотических чтениях профессорско-преподавательского состава, студентов и практических работников, посвящённых 10-летию действия ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (4 апреля 2008 года), международной научно-практической конференции «Современное российское законодательство: законотворчество и правоприменение» (7-8 декабря 2007 года), международной научно-практической конференции, посвящённой 60-летию со дня принятия Всеобщей декларации прав человека 1948 г., научно-консультативном совете при прокуратуре Самарской области). Работа обсуждалась и рецензировалась на кафедре теории и истории государства и права Самарского государственного экономического университета.

Материалы диссертационного исследования использовались в учебном процессе, в ходе преподавания курсов гражданского процессуального права, прокурорского надзора студентам Института права Самарского государственного экономического университета.

Результаты исследования отражены в 14 научных статьях общим объемом 4,55 п.л.

**Структура работы** определяется целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

*Во введении* обосновывается выбор и актуальность темы работы, раскрывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования, определяются цели и основные задачи работы, характеризуются методологическая, теоретическая и правовая основы, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

**Глава первая «Юридический процесс и субъекты юридического процесса»** состоит из трех параграфов.

**Параграф первый «Юридический процесс: понятие и виды»** посвящен исследованию юридического процесса как самостоятельной категории теории права. При исследовании данной категории права рассматриваются мнения различных авторов, в частности, анализируются позиции «узкого» (то есть судебное право) и «широкого» – (включающее не только деятельность органов государственной власти, но и частный юридический процесс) понимания юридического процесса.

Автор отстаивает позицию широкого понимания юридического процесса, поскольку подобный подход является действенным средством в борьбе с правовым нигилизмом, произволом, нашедший подтверждение в действующем законодательстве (ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», Налоговый кодекс, Трудовой кодекс, КоАП РФ и др.). Поскольку, очевидно, что только «широкое» понимание юридического процесса является залогом эффективного правового регулирования защиты публичного интереса.

При исследовании юридического процесса используется системный подход, позволяющий рассматривать юридический процесс как деятельность субъектов права, элемента правовой системы и механизма правового регулирования.

Кроме того, в дискуссии о понятии и содержании юридического процесса важное место занимает соотношение таких понятий как юридический процесс и юридическая процедура. Данные понятия

отождествлять нельзя, так как внутри каждого вида юридического процесса заложены определённые правовые процедуры. Следовательно, процедура – это отдельные правовые действия внутри юридического процесса.

Таким образом, юридический процесс и юридическая процедура не являются тождественными понятиями, а рассматриваются как общее и частное, целое и его часть, содержание и форма.

Говоря о видах юридического процесса принято выделять правообразовательный и правореализационный юридические процессы. При этом каждый из указанных видов юридического процесса подлежит самостоятельной классификации.

Так, в рамках правообразовательного процесса можно выделить: правообразовательный процесс, санкционированный государственной властью (частно-публичный, частный) и непосредственно правоустановительную деятельность (публичный).

Правореализационный процесс может быть классифицирован по различным основаниям, в частности, в зависимости от формы реализации, субъектов реализации, по видам производств в ходе его деятельности (юрисдикционный и позитивный процессы).

**В параграфе втором «Субъекты юридического процесса: общие подходы к классификации»** рассматриваются такие категории как субъект права, субъект правоотношения, субъект юридической деятельности.

В теории права существуют такие понятия как субъект права, субъект правоотношения, субъект правоприменительной деятельности. При этом до сих пор не выработано единого подхода к определению понятия «субъект права».

При исследовании данной категории возникает дискуссия о том, что является исходным критерием в определении содержания данного понятия. Большинство авторов выделяют такой признак субъекта права как правосубъектность, то есть наличие правоспособности и дееспособности. Однако с данным выводом согласиться нельзя, поскольку, если следовать

логике, что исходным критерием является правосубъектность, то получается, что огромная категория лиц - не субъекты права. В тоже время авторы, поддерживающие данную позицию, не предлагают термин, с помощью которого можно было бы в теории права обозначать лицо, обладающее правами, но не являющиеся полностью дееспособным.

Следовательно, субъектами права являются лица, обладающие правами и обязанностями, гарантированными им государством и закреплёнными в законодательстве, принципах права.

В теории права широко обсуждается вопрос о соотношении таких понятий как субъект права и субъект правоотношения. Полагаем, субъект права и субъект правоотношения это две самостоятельные правовые категории, обозначающие разные правовые явления, однако не в коем случае нельзя отрицать, что данные категории являются взаимосвязанными, так всякий субъект правоотношения является субъектом права, но не всякий субъект права является субъектом правоотношения.

Отличительной особенностью субъекта юридического процесса является то, что для субъектов юридического процесса существенным признаком является правосубъектность (то есть наличие правоспособности и дееспособности). В юридическом процессе могут участвовать, то есть непосредственно реализовывать процессуальные права, лишь дееспособные граждане. Права, интересы недееспособных лиц в юридическом процессе представляют уполномоченные на то законом представители. В связи с чем, следует различать понятия субъект права, субъект правоотношения, субъект юридического процесса.

Под субъектом юридического процесса следует понимать лицо, обладающее правосубъектностью (правоспособностью и дееспособностью), наделенное определенными правами и обязанностями в рамках юридического процесса.

Для процессуального права неактуально характерное для материального права разделение на правоспособность и дееспособность.

При этом содержание правосубъектности в юридическом процессе будет различаться в зависимости от вида юридического процесса. В данном параграфе содержание категории субъект юридического процесса раскрывается на основе исследования правового статуса прокурора как субъекта юридического процесса, осуществляющего защиту публичных интересов.

В сентябре 2007 года при прокуратуре РФ был создан следственный комитет, который, по мнению многих, стал самостоятельным органом государственной власти. Создание следственного комитета породило ряд вопросов относительно правового статуса прокуратуры и его соотношения со статусом следственного комитета.

Вместе с тем, с 15.01.2011 вступил в законную силу Федеральный закон от 28.12.2010 года №403-ФЗ «О следственном комитете Российской Федерации». Из данного закона следует, что Следственный комитет Российской Федерации является федеральным государственным органом, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочия в сфере уголовного судопроизводства.

Таким образом, многочисленные дискуссии относительно правового статуса следственного комитета при прокуратуре РФ с принятием Федерального закона «О следственном комитете РФ» подошли к логическому завершению.

**В параграфе третьем «Прокуратура в системе субъектов юридического процесса: исторический аспект»** проведено комплексное историко-правовое исследование института прокуратуры как субъекта юридического процесса, позволяющее сформулировать теоретические выводы относительно развития правового статуса прокурора, выявить исторические особенности, повлиявшие на развитие современного института прокуратуры. А также на основе исторического опыта определить практические рекомендации, которые могут использоваться при реформировании ныне действующего законодательства о Прокуратуре РФ.

Становление прокуратуры как самостоятельного органа государственной власти прошло длинный путь, правовой статус прокурора на протяжении веков неоднократно изменялся, она то принадлежала к императорской власти, то к исполнительной, то входила в состав судебной власти, и, наконец, обрела независимость.

Подобная история развития правового статуса прокуратуры России объясняет возникающие споры относительно места прокуратуры в системе органов государственной власти, а точнее сказать в системе разделения властей.

Кроме того, можно отметить определенную цикличность в развитии правового статуса прокурора как субъекта юридического процесса, однако, очевидно, одно прокурор никогда не утрачивала свою основную функцию – надзор за исполнением законов.

## **Глава 2 «Прокурор как субъект юридического процесса».**

**В параграфе первом «Общее и особенное в процессуальном статусе прокурора в юрисдикционном процессе»** рассмотрены основные проблемы участия прокурора в отдельных видах юрисдикционного процесса (гражданский, арбитражный, административно-юрисдикционный, уголовный, конституционный), с учетом изменений в действующем процессуальном законодательстве и судебной практики.

На сегодняшний день сделаны попытки определить процессуальный статус прокурора в гражданском, административном, уголовном, арбитражном процессах, вместе с тем до сих пор не рассмотрен процессуальный статус прокурора именно в юрисдикционном процессе в целом.

Используя метод восхождения от абстрактного к конкретному, определён процессуальный статус прокурора в каждом из видов юрисдикционного процесса. Многими авторами процессуальный статус прокурора в процессе определяется как «процессуальный истец», однако

категория «процессуальный истец» является составляющей процессуального *статуса прокурора как представителя государства.*

Рассматривая прокурора, как представителя государства предполагается, что прокурор выступает на защиту публичного интереса. Прокуратура согласно действующему российскому законодательству (ст. 1 ФЗ «О прокуратуре РФ») действует от имени и в интересах Российской Федерации в силу полномочий основанных на законе.

Под представителем государства в данном случае следует понимать орган государственной власти или должностное лицо, которые в рамках полномочий, основанных на законе, осуществляют от имени и в интересах субъектов юридического процесса защиту публичного интереса.

На прокурора и иных участников юрисдикционного процесса (государственные органы, граждан) распространяются в равной степени принципы юрисдикционного процесса, права и обязанности лиц, участвующих в деле, правила подведомственности и подсудности рассмотрения правового спора, что относится к общему в процессуальном статусе субъектов юрисдикционного процесса.

Особенное в процессуальном статусе прокурора в юрисдикционном процессе сводится к следующему. Прокурор, как и органы государственной власти, вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц. Однако в отличие от данных органов, прокурор в праве обратиться в суд вне зависимости от просьбы данных лиц, в чьих интересах он обращается в суд (за исключением случаев предусмотренных законом). К тому же только прокурор во всяком случае уполномочен обратиться в суд в защиту интересов РФ, субъектов РФ, муниципальных образований.

Ключевое различие в процессуальном статусе прокурора и иных государственных органов сводится к тому, что только на прокурора как представителя интересов государства возложен надзор за законностью во всех сферах жизнедеятельности общества, исходя из чего, определяются её

полномочия во всех видах юрисдикционного процесса. Только прокурор правомочен участвовать во всяком юрисдикционном процессе.

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

Полагаем, при дальнейшем реформировании действующего процессуального законодательства и законодательства о прокуратуре РФ не следует отступать от основной задачи прокуратуры РФ по защите публичного интереса и принципа публичности в юрисдикционном процессе.

**Параграф второй «Общее и особенное в процессуально статусе прокурора в позитивных процедурах»** посвящен исследованию процессуального статуса прокурора в неюрисдикционном процессе.

Позитивный (неюрисдикционный) процесс представляет собой нормальную правореализацию (лицензионный, регистрационный, избирательный и другие процессы). С указанных позиций необходимо рассмотреть участие прокурора в следующих позитивных процессах: прокурорско-надзорном, налоговом, избирательном, контрольном, лицензионном и других процессах. Наибольший интерес представляет собой прокурорско-надзорный процесс.

Прокурорско-надзорный процесс - это вид позитивного (неюрисдикционного) правоприменительного юридического процесса, представляющий собой деятельность, связанную с устранением нарушений действующего законодательства (путем принятия актов прокурорского реагирования), выявлением правонарушений (прокурорские проверки), деятельность прокурора по изучению состояния законности, преступности и иных правонарушений, по их предупреждению и координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и иными правонарушениями.

В рамках прокурорско-надзорного процесса как вида правоприменительного юридического процесса следует выделить следующие основные «производства»: проведение проверок исполнения действующего законодательства (далее - прокурорские проверки), координация деятельности по борьбе с преступностью.

Прокурорская проверка – это форма прокурорско-надзорного процесса, направленная на выявление нарушений исполнения, соблюдение действующего законодательства.

При этом на сегодняшний день не находит должного правового регулирования деятельность по проведению прокурорских проверок, в частности остаются не решёнными такие вопросы как сроки её проведения, права лиц при проведении прокурорской проверки, итоговый документ, право обжаловать результаты прокурорской проверки, в том числе акты прокурорского реагирования.

Положения вступившего в действие с 1 мая 2009 года Федерального закона «О защите юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» на прокурорский надзор не распространяются, в связи с чем по-прежнему вопрос о порядке поведения прокурорских проверок остаётся открытым.

Полагаем, в ФЗ «О прокуратуре РФ» необходимо включить отдельную главу, посвящённую проведению прокурорских проверок.

В Федеральном законе «О прокуратуре» должно быть указано, что при проведении прокурорских проверок лицам, в отношении которых производится проверка, должно быть предоставлено право отвода проверяющих по следующим основаниям: лицо, проводящее проверку, является родственником или свойственником кого-либо из лиц, в отношении которых поводится проверка; лично, прямо или косвенно заинтересовано в исходе дела либо имеются иные обстоятельства, вызывающие сомнение в его

объективности и беспристрастности. При наличии данных оснований лицо, проводящее проверку, может заявить самоотвод.

Также необходимо в действующем российском законодательстве закрепить права лиц, участвующих в прокурорской проверке, в частности, право давать пояснения; заявлять отводы; не свидетельствовать против себя и своих близких родственников; обжаловать действия сотрудников прокуратуры при проведении проверки; знакомиться с материалами проверки, в случаях, когда данное право не ограничено законом.

**В третьем параграфе «Процессуальный статус прокурора в правотворческом процессе»** рассматриваются формы участия прокурора в правотворческом процессе и основные проблемы правового регулирования процессуального статуса прокурора в данном виде процесса. Все полномочия прокуратуры в правотворческом процессе можно разбить на следующие группы:

1. Полномочия по предупреждению принятия нормативных правовых актов, противоречащих нормативным правовым актам, имеющим более высокую юридическую силу. К данным полномочиям относятся:

- участие в подготовке проектов нормативных правовых актов. При этом в действующем законодательстве отсутствует механизм реализации данного полномочия прокурором, а также не указано в каких случаях органы государственной власти привлекают к участию прокурора при подготовке законопроекта.

- подготовка правовых заключений на законопроекты и иные нормативные правовые акты. Данная процедура не урегулирована ни в одном нормативном правовом акте, поэтому возникает ряд вопросов: каковы полномочия прокурора при даче подобного заключения, насколько обязательно данное заключение прокурора для представительных (законодательных) органов государственной власти. Задача, стоящая перед прокурором (прокурорами) на этом этапе подготовки законопроекта, заключается, прежде всего, в том, чтобы обратить внимание депутатов

Государственной Думы, членов Совета Федерации, депутатов представительных (законодательных) органов на юридическое качество внесенного законопроекта, помочь им в определении своей позиции при обсуждении проекта закона и голосовании по нему.

- участие прокуроров в заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов РФ, органов местного самоуправления.

2. На сегодняшний день прокурор не обладает правом непосредственной законодательной инициативы, при этом прокурор обладает правомочием внесения в законодательные органы предложений по реформированию российского законодательства и правом на опосредованные предложения в этой сфере (то есть когда он обращается не напрямую к органу законодательной власти, а через органы, обладающих правом законодательной инициативы). Участие прокурора в правотворческой деятельности включает и правотворческую деятельность прокуратуры субъектов РФ. Проанализировав Конституции (уставы), различных субъектов РФ выяснилось, что в одних субъектах РФ прокурорам предоставлено право неограниченной законодательной инициативы (Самарская, Томская области); в других - прокурор обладает правом законодательной инициативы, но в пределах вопросов, отнесённых федеральным законодательством к полномочиям прокурора (Саратовская, Рязанская области); в третьих – прокурор вообще не назван в числе субъектов, обладающих правом законодательной инициативы (Смоленская, Белгородская области). Таким образом, мы видим, что в различных субъектах РФ полномочия прокурора в сфере правотворчества различны, что недопустимо, так как согласно ст. 129 Конституции РФ, ст. 1 ФЗ «О прокуратуре РФ» прокуратура РФ - единая федеральная централизованная система органов. В связи с этим полагаем, что полномочия прокуроров в правотворческой деятельности разных субъектов РФ не могут и не должны различаться.

3. Принятие органами прокуратуры нормативных правовых актов, в пределах их ведения. Следует указать, что прокурор является субъектом, непосредственно имеющим право принимать подзаконные нормативные правовые акты. Кроме того, прокурор обладает правом обратиться с инициативой по отмене противоречащего закону нормативного правового акта.

### **Глава третья - «Соотношение общетеоретических подходов и перспективы правового регулирования процессуального статуса прокурора в отечественной правовой системе»**

На основе проведенного теоретического исследования правового статуса прокурора как субъекта юридического процесса, представляется возможным сформулировать некоторые направления развития законодательства относительно совершенствования процессуального статуса прокурора в отечественной правовой системе. Анализ законодательства позволил выявить некоторые проблемы в данной области.

На сегодняшний день перед прокуратурой РФ стоят следующие задачи:

1) Более эффективно организовать координацию правоохранительной деятельности. Полагаем, что статью 9 ФЗ «О прокуратуре РФ» и её содержание необходимо привести в соответствие с поставленными задачами и обозначить её именно как координация деятельности по борьбе с преступностью и правонарушениями. Прокуратура должна занять центральное место в борьбе с преступлениями и правонарушениями, поскольку прокурор не только осуществляет надзор за правоохранительной деятельностью, но и координирует её.

2) Усилить деятельность прокурора по предупреждению нарушений законодательства в социальной сфере, используя все возможные меры прокурорского реагирования. При этом необходимо учитывать, на сегодняшний день прокуратура обладает богатым арсеналом досудебных средств прокурорского реагирования. Проблема заключается в качестве актов прокурорского реагирования, необходимо закрепить в

законодательстве жёсткие требования которым должен соответствовать акт прокурорского реагирования.

3) Организация деятельности по борьбе с правовым нигилизмом граждан. Например, одним из правовых актов органов прокуратуры Республики Казахстан является разъяснение закона. Введение такой нормы в российское законодательство о прокуратуре необходимо, это позволит не только повысить доверие граждан к правоохранительным органам, но и может стать эффективной мерой в борьбе с правонарушениями.

Реформирование законодательства в сфере прокуратуры, по нашему мнению, должно осуществляться в следующих направлениях:

- 1) Руководствуясь требованиями международных стандартов, принципами права, нормами действующего российского законодательства необходимо закрепить самостоятельный правовой статус прокуратуры как органа государственной власти, что соответственно повлияет на правовой статус прокурора, а именно: прокурор сможет полноценно реализовывать свою надзорную функцию.
- 2) Необходимо закрепить соответствующие полномочия прокурора в конституционном процессе, путем внесения изменений в Федеральном законе «О Конституционном суде РФ», в частности, предоставив прокурору право обращаться в Конституционный Суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации .
- 3) Необходимо установить требования к проведению прокурорских проверок.
- 4) Необходимо принять ряд подзаконных актов, в частности приказов Генерального прокурора РФ, регулирующих прокурорско-надзорный процесс.
- 5) Внедрение электронного документооборота в прокурорско-надзорный процесс.
- 6) Помимо этого назрела необходимость принятия Постановления Пленума Верховного суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ,

разъясняющие спорные вопросы участия прокурора в гражданском и арбитражном процессах.

Таким образом, законодательного закрепления требуют как содержание, так и процессуальная форма деятельности прокуратуры как субъекта юридического процесса; по сути перспективы законодательного развития прокуратуры как субъекта юридического процесса выражаются в более точной детальной регламентации всех аспектов процессуальной деятельности, в том числе и прокурорско-надзорного процесса.

**В заключении** приведены выводы, полученные в результате исследования.

**В Списке использованных нормативных актов и литературы** содержится систематизированный перечень монографической и периодической литературы, диссертаций, использованных при написании работы, а также указание на использованные нормативные правовые акты и материалы судебной практики, интернет-источники и справочно-правовые системы.

**Основные положения диссертации отражены в следующих работах автора:**

***I. Статьи в рецензируемых изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России для публикации результатов диссертационных исследований:***

1. *Анаева Е.А.* Конституционно – правовой статус прокуратуры Российской Федерации / Е.А. Анаева // Вестник Поволжской академии государственной службы им. Столыпина. – 2008.- №3 (16). С. 73-78. - 0,4 печ.л.

2. *Анаева Е.А.* Перспективы правового регулирования процессуального статуса прокурора в отечественной правовой системе / Е.А. Анаева // Право и государство: теория и практика. - 2009. - №7. С. 58-62.– 0,5 печ.л.

***II. Иные публикации:***

3. *Анаева Е.А.* Процессуальный статус прокурора в административно-юрисдикционном процессе / Е.А. Анаева // Проблемы теории и юридической практики в России: материалы 4-ой международной научно-практической конференции молодых учёных, специалистов и студентов. 22-23 мая 2007 г. / отв. ред А.Е. Пилецкий . – Самара: Изд-во Самарск. гос. эконом. ун-та, 2007 - С. 3-6. - 0,25 печ.л.

4. *Анаева Е.А.* Прокуратура как субъект, осуществляющий защиту экономических интересов государства / Е.А. Анаева // Правовое регулирование деятельности хозяйствующего субъекта: Материалы 6-ой междунар. науч.-прак. конф. «Проблемы развития предприятий: теория и практика», 10-12 октября 2007 г. Ч.3 / отв. ред. А.Е. Пилецкий . – Самара: Изд-во Самарск. гос. экон. ун-та, 2007. - С. 11-14. - 0,3 печ.л.

5. *Анаева Е.А.* Прокуратура как субъект правотворческой деятельности: проблемы и перспективы / Е.А. Анаева // Проблемы теории и юридической практики в России: материалы 5-ой международной научно-практической конференции молодых учёных, специалистов и студентов. 16-17 апреля 2008 г. Ч.1 / отв. ред А.Е. Пилецкий . – Самара: Изд-во Самарск. гос. эконом. ун-та, 2008 - С. 9-12 - 0,25 печ.л.

6. *Анаева Е.А.* Юридический процесс как базовая категория теории права / Е.А. Анаева // Актуальные проблемы правоведения. – 2008. - №2. (20). -С. 26-30. - 0,45 печ.л.

7. *Анаева Е.А.* Прокуратура - субъект публичного права / Е.А. Анаева // Право. Законодательство. Личность. Саратов: Изд-во: ГОУ ВПО СГАП, 2008. Вып.3. С.77-82. - 0,4 печ.л.

8. *Анаева Е.А.* Прокурорский надзор в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина в гражданском процессе: основные проблемы, тенденции, перспективы /Е.А. Анаева // Материалы третьих антинаркотических чтений профессорско-преподавательского состава, студентов и практических работников, посвящённых 10 действия ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах», 4 апр. 2008 г. / отв.

ред. А.Ф. Галузин, В.В. Лошкарев. - Самара: Изд-во Самарск. гос. экон. ун-та, 2008. - С. 11-16. - 0,4 печ.л.

9. *Анаева Е.А., Павлушина А.А.* О процессуальной роли прокурора в гражданском процессе / Е.А. Анаева, А.А. Павлушина // Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 8. В 3 томах. М.: Издательская группа "Юрист", 2008. С. 721-727. - 0,4 печ.л. (в соавторстве, 0,2 печ.л. - авторское участие)

10. *Анаева Е.А., Маслаков А.Е.* Концепция развития законодательства о прокуратуре РФ / Е.А. Анаева, А.В. Маслаков // Вестник прокуратуры Самарской области. 2008. №1-2. С. 157-174. - 1,1 печ.л. (в соавторстве, 0,55 печ.л. - авторское участие)

11. *Анаева Е.А.* Прокурорский надзор в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина в гражданском процессе: основные проблемы, тенденции, перспективы / Е.А. Анаева // Права человека и их защита в условиях глобализации обновляющегося многополярного мира: международно-правовой и внутригосударственный аспекты: материалы 3 международной научно-практической конференции студентов и аспирантов, посвящённой 60-летию со дня принятия Всеобщей декларации прав человека 1948 г.. – Казань: Изд-во Казан. гос. ун-та, 2008. – С. 270-272. - 0,2 печ.л.

12. *Анаева Е.А., Яник А.А.* Полномочия прокурора в административно-юрисдикционном процессе / Е.А. Анаева, А.А. Яник // Проблемы теории и юридической практики в России: материалы 4-ой Международной научно-практической конференции молодых учёных, специалистов и студентов. 22-23 мая 2007 г. / отв. Ред. А.Е. Пилецкий . – Самара, 2007 г., С. 6-8- 0,2 печ.л. (в соавторстве, 0,1 печ.л. - авторское участие)

13. *Анаева Е.А.* Субъекты юридического процесса: понятие, соотношение с иными категориями права / Е.А. Анаева // Проблемы теории и юридической практики в России: материалы 6-ой международной научно-практической конференции молодых учёных,

специалистов и студентов. 8-9 апреля 2009 г. / отв. ред. А.Е. Пилецкий. – Ч. 2. – Самара: Изд-во Самарск. гос. экон. ун-та, , 2009. - С. 26-30 – 0,4 печ. л.

14. *Анаева Е.А.* Акты прокурорского реагирования: тенденции и перспективы / Е.А. Анаева// Общество и безопасность. – 2009. -№5 - 6. – С. 4. – 0,15 печ.л.

Общий объем опубликованных работ – 4,55 п.л.