

УДК 5.1.4.**DOI: 10.34670/AR.2022.32.82.015****Система полномочий прокурора, реализуемых вне уголовно-правовой сферы****Кочева Дарина Викторовна**

Советник Юридического управления
Федеральной службы по финансовому мониторингу,
107450, Российская Федерация, Москва, ул. Мясницкая, 39/1;
e-mail: slovnovetervstepi@yandex.ru

Аннотация

Статья посвящена анализу выработанных отечественными теоретиками и практиками прокурорской деятельности подходов к дифференциации полномочий, реализуемых прокурором вне уголовно-правовой сферы. Автором освещены и сопоставлены между собой сформулированные в юридической литературе идентичные, аналогичные и альтернативные воззрения на основания группировок указанных полномочий по разновидностям, также приведены собственные размышления. Констатирована условность рассмотренных разграничений из-за наличия непосредственных и опосредованных связей между соответствующими полномочиями, которая исключает возможность окончательного обособления их друг от друга. Обоснованы системные свойства совокупности проанализированных полномочий, перечислены и аргументированы ее особенности. Для репрезентации полученных результатов в удобном для ознакомления и сравнения виде схематично сформулирован теоретический конструкт (проиллюстрированная классификация состоит из наиболее допустимых критериев и видов рассмотренных полномочий). Сосредоточенные в данной научной статье наработки имеющей в большей степени прикладное значение теории прокурорской деятельности могут быть учтены, например, при организации образовательного процесса в юридических вузах.

Для цитирования в научных исследованиях

Кочева Д.В. Система полномочий прокурора, реализуемых вне уголовно-правовой сферы // Вопросы российского и международного права. 2022. Том 12. № 10А. С. 514-527. DOI: 10.34670/AR.2022.32.82.015

Ключевые слова

Прокуратура, прокурор, прокурорская деятельность, прокурорский надзор, «общий» надзор, полномочия прокурора, «общенадзорные» полномочия, классификация полномочий прокурора, система полномочий прокурора.

Введение

Целостные образования, как правило, исследуются при помощи междисциплинарного направления методологии научного познания – системного подхода [Блауберг, Садовский, Юдин 1969, 48], с которым тесно связана теория систем, конкретизирующая принципы и методы первого.

Центральной категорией в таких изысканиях выступает понятие «система» – нечто целое, представляющее единство находящихся во взаимосвязи частей (элементов), внутреннюю устойчивость, сопряженность которых обеспечивает ее структура (строение, расположение составных «звеньев») [Афанасьев, 1980, 113; Волкова, Денисова, 2014, 23-33; Чернышов, Чернышов, 2008, 7].

Учеными в различных областях знаний выделен ряд признаков системы, которые, как оправданно отметил выдающийся советский и российский правовед С.С. Алексеев, не являются универсальными [Алексеев, 1974, 12]. По нашему мнению, следующие из них наиболее присущи целостным правовым явлениям: 1) множественность элементов (не менее двух); 2) наличие характеризующих единство и целостность системы связей и взаимоотношений между ее элементами; 3) возникновение новых свойств системы в результате воздействия внешней среды [Афанасьев, 1980, 150] на составляющие систему компоненты; 4) обособленность от среды системы, во взаимодействии с которой она выступает как единое и при этом относительно самостоятельное образование.

Свойственность перечисленных признаков совокупности полномочий прокурора, реализуемых вне уголовно-правовой сферы, обосновывает тезис о том, что такая совокупность представляет собой систему. Ее основа – индивидуально-определенное полномочие (содержанию термина посвящено отдельное исследование [Кочева, 2021, 58-68]).

Осуществляемых прокурором вне уголовно-правовой сферы полномочий множество, для его приведения к легко обозримому единству применен метод неиерархической классификации. Делением родового понятия на видовые по группам на основании непересекающихся между собой критериев выявлены общие и отличительные свойства исследуемых полномочий.

Признаки множественности элементов системы и их взаимосвязанности

Например, авторитетный ученый в области прокурорской деятельности Н.В. Субанова разграничила полномочия по уровням единой централизованной системы органов прокуратуры (федеральный, региональный и местный) [Субанова, 2012, 49].

В подходах законодателя и ученых к признанию принадлежности (в значении присущего кому-либо) полномочий отсутствует единство, включая область прокурорской деятельности.

В публичном праве носителями полномочий определены государство¹, органы власти

¹Бюджетный кодекс Российской Федерации (гл. 2); Земельный кодекс Российской Федерации кодекс Российской Федерации (ст. 9); Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации: федер. закон Российской Федерации от 29.11.2010 № 326-ФЗ (гл. 2) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 49. Ст. 6422.

различных уровней², должностные лица³. Не исключение прокуратура, ее органы и прокуроры⁴.

Приведенная позиция законодателя не избежала критики.

В частности, внесшие колоссальный вклад в развитие теории прокурорской деятельности известные ученые-прокуророведы современности Ю.Е. Винокуров, А.Ю. Винокуров, А.Ф. Козлов отметили юридически правильной привязку полномочий непосредственно к прокурору [Винокуров, 2017, 65; Винокуров, 2019, 154; Винокуров, 2017, т. 1, 370; Винокуров, 2017, т. 2, 315, 487; Винокуров, 2017, т. 3, 436; Козлов, 1983, 17].

Положениями всецело регламентирующего деятельность прокуратуры специального закона⁵ полномочиями наделены должностные лица: Генеральный прокурор Российской Федерации (уполномоченный на руководство системой прокуратуры); региональные и приравненные к ним прокуроры (внесение изменений в штатные расписания аппаратов субъектов и подчиненных прокуратур); прокуроры городов с районным делением (внесение вышестоящим прокурорам предложений о кадровых изменениях).

Нормой ч. 1 ст. 129 Конституции Российской Федерации полномочиями наделена госструктура – прокуратура.

В контексте разграничения в теории права соотносимых между собой категорий «компетенция» (включающая совокупность всех полномочий, предмета ведения и других элементов) и «полномочия» (совокупность прав и обязанностей, которыми официально наделено должностное лицо публичного органа для выполнения его функций), как родовой по отношению к видовой, компетенция – атрибут органа власти, а полномочия – прокурора.

Рассматриваемые полномочия можно сгруппировать по принадлежности на исключительные и общие (в смысле свойственных одному субъекту либо нескольким). Примером первых является право уполномоченного прокурора на обращение в суд с заявлением о приостановлении деятельности профсоюза на срок до 6 месяцев или запрещении этой деятельности при выявлении ее противоречия определенным нормативным правовым актам⁶. К общим полномочиям относится право на обращение в суд с заявлением о ликвидации международного или общероссийского общественного объединения, которым обладает как Генеральный прокурор Российской Федерации, так и Минюст России⁷.

В зависимости от субъекта, можно обособить полномочия, реализуемые прокурором-исполнителем (рассмотрение обращений граждан; принятие объяснений у должностных лиц по

²Лесной кодекс Российской Федерации (гл. 9); Градостроительный кодекс Российской Федерации (гл. 2); Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: федер. закон Российской Федерации от 25.06.2002 № 73-ФЗ (гл. 2) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

³Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 22.2); Консульский устав Российской Федерации: федер. закон Российской Федерации от 05.07.2010 № 154-ФЗ (ст. 21) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 28. Ст. 3554.

⁴Конституции Российской Федерации (ст. 129) // Российская газета. 1993; О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон Российской Федерации от 17.01.1992 № 2202-1 (ст. 1, 3; п. 2 ст. 4; п. 1, 3 ст. 6; п. 2 ст. 8; ст. 9; п. 1 ст. 10; абз. 2 п. 1 ст. 11; ст. 17, 18, 19, 19.1, 22, 27) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

⁵О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон Российской Федерации от 17.01.1992 № 2202-1 (ст. 17-19) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

⁶О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности: федер. закон Российской Федерации от 12.01.1996 № 10-ФЗ (ч. 3 ст. 10) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 148.

⁷Об общественных объединениях: федер. закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (абз. 1 ст. 42, абз. 6 ст. 44) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

поводу нарушений законов) и прокурором-руководителем (подписание ответов на обращения; утверждение заключения по результатам служебной проверки⁸).

В не подразумевающей расширительного толкования норме основного закона страны задекларирована регламентация прокурорских полномочий исключительно федеральным законом, но те из них, что реализуются вне уголовно-правовой сферы, находят свое отражение в источниках права различных уровней, легитимность которых еще не являлась предметом юридической оценки правоприменителя.

В этой связи по источникам права, в которых предусматриваются исследуемые полномочия, их возможно подразделить на установленные:

- Конституцией Российской Федерации (право высшего должностного лица российской прокуратуры назначать прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров);
- федеральными конституционными законами (право Генерального прокурора Российской Федерации создать межрегиональную прокуратуру территории, на которой введено чрезвычайное положение⁹);
- федеральными законами, включая кодифицированные акты (внесение организации предупреждения в письменной форме при выявлении фактов, свидетельствующих о наличии в ее деятельности признаков экстремизма¹⁰; право требовать признания брака недействительным¹¹);
- законами Российской Федерации (право на обращение с заявлением о госпитализации в недобровольном порядке лица в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях¹²);
- федеральными подзаконными правовыми актами, т.е. приказами Генерального прокурора Российской Федерации (полномочия по проведению проверок соблюдения прав лиц, содержащихся в местах отбывания административного ареста¹³).

Тесно связана с изложенной предложенная А.Ю. Винокуровым, обосновавшим несколько критериев разграничения «общенадзорных» полномочий прокурора, классификация по характеру источников права на легитимные (полномочия, установленные федеральными законами) и нелегитимные полномочия (закреплены в правовых актах, не имеющих делегирования со стороны федерального закона) [Винокуров, 2017, т. 2, 142-143].

Исходя из законодательного закрепления, А.Ю. Винокуров выделил совпадающие с легальными – реальные полномочия и не установленные нормативным правовым актом уровня

⁸Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации: приказ Ген. прок. Рос. Федерации от 30.01.2013 № 45 // Законность. 2013. № 4; Инструкция о порядке проведения служебных проверок в отношении прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации: приказ Ген. прок. Рос. Федерации (п. 4.1) // Законность. 2016. № 7.

⁹О чрезвычайном положении: федер. конституц. закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ч. 2 ст. 36) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

¹⁰О противодействии экстремистской деятельности: федер. закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ (ст. 7) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

¹¹Семейный кодекс Российской Федерации (ст. 28).

¹²О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании: закон Российской Федерации от 02.07.1992 № 3185-1 (ст. 33) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1913.

¹³Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: приказ Ген. прок. Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 (абз. 2 п. 7.4) // Законность. 2008. № 3.

федерального закона – мнимые полномочия [Винокуров, 2017, т. 2, 143].

Схожих взглядов придерживался советский и российский ученый А.П. Сафонов, различавший по признаку правовой урегулированности нормативно зафиксированные и нормативно не регламентированные полномочия [Сафонов, 1978, 17].

По формальному закреплению процедурных аспектов реализации анализируемых полномочий можно выделить те из них, в отношении которых порядок законодательно определен (проведение проверки исполнения законов), и не определен (привлечение к «общенадзорной» проверке представителей иных государственных органов в целях осуществления ими экспертно-аналитических функций).

По объекту, на который направлена реализация полномочий прокурора, можно подразделить выделяемые в юридической литературе [Амирбеков, Магомедов, 2016, 43] внешнефункциональные (в отношении не осуществляющих прокурорскую деятельность объектов в целях исполнения возложенных на органы прокуратуры функций по надзору; участию в рассмотрении дел судами) и внутриорганизационные (в отношении прокурорских работников, объектов инфраструктуры прокуратуры по вопросам кадрового и материально-технического обеспечения).

Кроме того, к классификации по вышеуказанному критерию возможно отнести полномочия, реализуемые в отношении поднадзорных и неподнадзорных прокуратуре органов (организаций) и их должностных лиц. Перечень первых определен в Законе о прокуратуре¹⁴. Вторые воплощаются при взаимодействии прокуратуры с Администрацией Президента Российской Федерации, Совбезом России, Государственным советом Российской Федерации, Федеральным Собранием Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Счетной палатой Российской Федерации, Банком России, омбудсменами, ЦИК России. Стороны используют имеющиеся у них информационные, организационные и научные ресурсы для проведения, например, совместных мероприятий [Усов, 2014, 119; Усов, 2016, 11].

По характеру воздействия реализацией полномочия прокурора на объект можно выделить [Амирбеков..., 2016, 43]:

- императивные или властные полномочия, к ним относятся подлежащие безусловному исполнению законные требования прокурора (о предоставлении сведений);
- условно-императивные полномочия, при реализации которых прокурор понуждает поднадзорные объекты к исполнению требований закона в добровольном порядке¹⁵ (внесение представления об устранении нарушений закона);
- паритетные полномочия, отражающие равноправное взаимодействие. К ним относятся, в частности, заключение соглашений о взаимодействии; издание совместных организационно-распорядительных документов, разъяснений информационных писем; взаимный обмен методическими материалами по вопросам совершенствования совместной деятельности и проведение по ним совещаний, а также образовательных мероприятий; совместный анализ правоприменительной практики [Усов, 2016, 21]. К примеру, Генеральный прокурор Российской Федерации участвует в заседаниях

¹⁴О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 17.01.1992 № 2202-1 (ст. 21, 22, 26, 27) // Собрание законодательства РФ.1995. № 47. Ст. 4472.

¹⁵В контексте разъяснений, содержащихся определении Конституционного Суда Российской Федерации от 24.02.2005 № 84-О (абз. 4 п. 2)

Пленума Верховного суда Российской Федерации¹⁶. Данная группа полномочий в основном реализуется в отношении неподнадзорных прокуратуре объектов.

Любому полномочию присуща форма реализации – устная или письменная. Позиция законодателя в вопросе их правовой регламентации не отличается единообразием. Документарная форма акта прокурорского реагирования, полномочием по внесению которого наделен прокурор, конкретно определена и поименована (протест, представление и др.). Форма взаимодействия прокурора с поднадзорными органами и лицами при истребовании информации непосредственно в момент проверки «на месте» – нет.

При этом правом подписи запросов о предоставлении информации в виде требований (наименование запроса в прокурорской практике) обладают прокуроры руководящего «звена», но не исполнители, которые проводят большую часть проверочных мероприятий, сопровождающихся ситуационной необходимостью получения сведений. В этой связи исполнитель, находящийся в здании проверяемого органа/организации, реализует право истребования сведений посредством устных запросов/просьб.

Потребность в официальном закреплении соответствующей формы еще в советское время усматривали стоявшие у истоков зарождения теории прокурорского надзора А.Д. Берензон, Л.А. Николаева, П.И. Решетников [Берензон, 1978, 115; Николаева, 1979, 68; Решетников, 1986, 51]. Законодательного отклика такие воззрения не нашли. Однако, будучи неформализованными в указанной части, полномочия остаются непрозрачными для всех участников возникающих при их реализации правоотношений (наглядный пример – полномочия, именуемые требованиями).

По способам внешнего проявления индивидуализированы [Березовская, Звирбуль, Козлов, 1982, 48; Козлов, 1994, 73; Амирбеков, 2017, 31] полномочия-акты (требование об изменении нормативного правового акта с целью исключения выявленного коррупциогенного фактора) и полномочия-действия (воздействие на поднадзорный объект в форме посещения по предъявлению служебного удостоверения их территорий и помещений).

При очевидном многообразии направлений прокурорской деятельности вне уголовно-правовой сферы возможно разграничить полномочия по функциональному принципу на надзорные (в значении формы реализации контрольной функции государства) и ненадзорные (реализуемые вне функции надзора).

Опираясь на изложенную специалистом в области прокурорского надзора Е.Р. Ергашевым отраслевую классификацию [Ергашев, 2008, 13], к надзорным возможно отнести полномочия, реализуемые при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов; за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; за исполнением законов судебными приставами. К ненадзорным – реализуемые при участии в судебных заседаниях полномочия (дача заключений в силу ст. 35 ГПК РФ, ст. 41 АПК РФ, ст. 45 КАС РФ); участие в правотворческой деятельности (внесение в уполномоченные органы предложений об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов).

Наиболее распространенной является дифференциация анализируемых полномочий по

¹⁶О Верховном Суде Российской Федерации: федер. конституц. закон от 05.02. 2014 № 3-ФКЗ (ч. 2 ст. 5) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 6. Ст. 550.

содержанию, назначению, направленности, цели – идентичным в сущности критериям, но именуемым по-разному их родоначальниками, на три группы [Березовская, Звирбуль, Козлов, 1982, 105; Ястребов, 2001, 173; Григорьев и др., 2006, 191-192; Винокуров, 2007, 120-125; Бессарабов, 2007, 225-231; Сухарев, 2011, 179; Кехлеров, Капинус, 2014, 177-178; Дудин, 2011, 10-13]:

- полномочия по выявлению нарушений законов, причин и способствующих им условий (право вызова граждан и должностных лиц для объяснений по поводу нарушений законов),
- полномочия по устранению нарушений законов (или реагированию на них), причин и условий, им способствующих (право опротестования незаконного правового акта), а также привлечению виновных правонарушителей к ответственности (право возбуждения дела об административном правонарушении),
- полномочия по предупреждению (предотвращению) нарушений закона (право объявить предостережение о недопустимости нарушения закона).

Несогласие с данным подходом в советское время выразили С.В. Парадеева и П.И. Решетников [Парадеева, 1979, 39; Решетников, 1986, 49], считавшие, что при реализации полномочий по устранению нарушений законов прокурор направляет свои усилия одновременно на предотвращение, профилактику правонарушений и инициирует устранение причин и условий, способствовавших их совершению, соответственно, объединяя две последние группы полномочий в одну обобщенную. Схожие убеждения встречаются в научных работах Д.А. Мезинова и В.К. Боброва [Мезинов, 2011, 16; Бобров, 2019, 63-65].

Некоторые ученые дополнили описанную триаду следующими группами полномочий:

- по привлечению к ответственности (административной – на основании ст. 28.4 КоАП РФ, гражданской – вне уголовно-правовой конфискации имущества при несоблюдении антикоррупционного законодательства¹⁷);
- по согласованию [Винокуров, 2017, т. 2, 140] (отказу) контролирующим органам совершения определенных действий в рамках компетенции последних (проведение внеплановых проверок¹⁸; арест имущества¹⁹);
- по восстановлению нарушенных прав и возмещению ущерба, причиненного правонарушением (предъявление исков);
- по информированию (разъяснение законодательства).

К примеру, Г.И. Бровин в своем научном труде советского времени обособил по методам реализации полномочия [Бровин, 1981, 79-80]:

- связанные с убеждением (в качестве примера приведена пропаганда законодательства);
- связанные с принуждением (к ним автор отнес прокурорские проверки и сопутствующие

¹⁷О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам: федер. закон Российской Федерации от 03.12.2012 № 230-ФЗ (ст. 17) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 50. Ст. 6953.

¹⁸О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ч. 2 ст. 66) // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31. Ст. 5007.

¹⁹Налоговый кодекс РФ (ч. 1 ст. 77); О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации федер. закон Российской Федерации от 03.08.2018 № 289-ФЗ (ч. 9 ст. 78) // Собрание законодательства РФ. 2018. № 32. Ст. 5082.

им мероприятия).

Ряд классификационных критериев выработал А.Ф. Козлов, в частности:

- 1) в зависимости от возможности возложения полномочий на других лиц выделил передаваемые (рассмотрение поступающих информирований) и непередаваемые (право подписи документов/актов реагирования) полномочия [Козлов, 1981, 38-39];
- 2) по компетенции – предметные (совокупность прав и обязанностей в отношении чужих действий (актов) и функциональные (совокупность прав и обязанностей по отношению к собственным действиям (актам) [Козлов, 1981, 38-39];
- 3) по воздействию на объект:
 - по выявлению нарушений законов, по реагированию на нарушения законов, отраслевые, надзорные, организационные [Козлов, 1985, 12-17],
 - невластные (участие в рассмотрении дел судами) и полномочия с ограниченной властью (реагирование на факты выявленных в деятельности поднадзорных органов правонарушений) [Козлов, 1994, 74-75].

По периоду осуществления индивидуализированы [Дудин, 2011, 3-4, 10-13]:

- реализуемые постоянно полномочия (проведение проверки соответствия законам правовых актов, издаваемых поднадзорными органами и лицами),
- полномочия, реализация которых зависит от поступления в прокуратуру информации о фактах нарушения законов (проведение проверки соблюдения прав и свобод человека и гражданина).

При сопоставлении приведенной точки зрения с позицией высшего органа конституционного контроля, сформулированной в знаковом для «общенадзорной» деятельности прокурора постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 17.02.2015 № 2-П (п. 5.2), анализируемые полномочия возможно дифференцировать на осуществляемые по инициативным (в значении формы проявления самостоятельной активности) и по инцидентным (при поступлении прокурору предусмотренного законом сигнала) основаниям.

По обязанности согласовать реализацию полномочий (в смысле с кем-либо извне) они могут быть сгруппированы в качестве:

- согласуемых (право уполномоченного прокурора на принятие по согласованию с МИД России решений о признании нежелательной на территории Российской Федерации деятельности иностранной или международной неправительственной организации; о признании владельца ресурса в сети Интернет причастным к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации, гарантирующих, в том числе свободу массовой информации)²⁰,
- несогласуемых (право требовать от поднадзорного объекта проведения ревизии деятельности подконтрольной или подведомственной ему организации).

Невозможно строго и окончательно обособить рассмотренные в настоящей статье полномочия друг от друга по тем или иным критериям, каждая из приведенных классификаций

²⁰О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации: федер. закон от 28.12.2012 № 272-ФЗ (ч. 4 ст. 3.1, ч.ч. 2, 8 ст. 3.3) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53. Ст. 7597.

условна и подвержена изменениям.

Полномочия комбинируются и реализуются в комплексе. Совершив одно действие, невозможно одновременно обнаружить правонарушение, отреагировать на него и восстановить нарушенные права.

Признаки единства элементов системы

Вышеизложенные размышления главным образом свидетельствуют о системности реализуемых прокурором вне уголовно-правовой сферы полномочий, которая также проявляется в следующих особенностях.

Во-первых, полномочия и поводы для их реализации легализованы и находят свое отражение в источниках права различных уровней.

Во-вторых, полномочия носят публичный характер, от имени Российской Федерации их приоритет составляют интересы общества, государства или конкретных лиц.

В-третьих, реализация прокурором своих полномочий подчинена достижению главной цели и служащих ей промежуточных целей. Основная – обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Промежуточные: к примеру, предостережение о недопустимости нарушения закона объявляется с целью предупреждения правонарушений, представление вносится с целью устранения нарушений законов, причин и условий, им способствовавших.

В-четвертых, прокурор волен самостоятельно выбирать последовательность действий по реализации предоставленных ему полномочий, руководствуясь при этом разрешительным типом правового регулирования, базирующимся на принципе «что не разрешено законом, то запрещено». Существует нечто вроде комбинаций действий (в том числе вырабатываемых методикой и тактикой прокурорского надзора), закономерно вытекающих из контекста идентичных или сходных юридических ситуаций.

В-пятых, все проанализированные полномочия осуществляются разными с точки зрения территории проживания, пола, возраста, вероисповедания и других признаков должностными лицами – прокурорами, обладающими специальным правовым статусом. Они реализуют полномочия независимо друг от друга, в разные промежутки времени, при разного рода условиях и обстоятельствах, что все же не влияет на сохранение относительного постоянства законодательно установленного перечня этих полномочий, указывая на устойчивость структуры рассматриваемой системы.

Взаимодействие системы и внешней среды

Полномочия являются правовой основой для совершения прокурором определенных действий. Посредством их воплощения задекларированная возможность становится частью материального мира, проявляясь в среде (т.е. явлениях, внешних по отношению к системе, с нею взаимодействующих). К явлениям последней, способным воздействовать на элементы исследуемой системы, на наш взгляд, можно отнести правотворчество, судебную практику и достижения теории прокурорской деятельности.

Законодатель порождает, упраздняет и корректирует полномочия прокурора, всецело влияя на них.

Эмпирическую основу правотворчества являет собой судебная практика, которая из-за наивысшей юридической силы судебных актов в иерархии актов других правоприменителей буквально не может не учитываться прокурором при реализации своих полномочий²¹.

Эффективная наука не теоретизирует проблемы и не оторвана от реальности. Например, в процессе правотворчества, организации образовательного процесса в юридических вузах, а также при претворении полномочий в жизнь немаловажны вырабатываемые теорией прокурорской деятельности ориентиры конструирования правовых норм, наработки методики и тактики прокурорского надзора, предложения по оптимизации осуществления прокурором своих полномочий.

В свою очередь, система полномочий прокурора вне уголовно-правовой сферы воздействует на среду, преобразовывая ее благодаря прокурорской практике правоприменения, тем самым порождая, изменяя и прекращая правоотношения.

Таким образом, прокурор для осуществления своей деятельности вне уголовно-правовой сферы наделен различными полномочиями, совокупность которых представляет собой, по нашему мнению, систему. Последняя во взаимодействии с внешней средой выступает как единое и при этом относительно самостоятельное образование, являя собой подсистему всех полномочий прокурора (реализуемых в иных сферах, в том числе уголовно-правовой) и часть системы полномочий должностных лиц всех государственных органов.

Заключение

В статье сосредоточены, на наш взгляд, заслуживающие внимания научно-практические представления о видах и особенностях познаваемого правового явления.

Поскольку в трудах некоторых основоположников перечисленных группировок не приводились примеры подразумеваемых под ними полномочий либо обнаруживалась внутренняя несогласованность предлагаемых критериев и описания концепта, для объяснения частных случаев общего автор самостоятельно привел примеры по видам полномочий. Отдельные тезисы сформулированы на основе переработки и компиляции данных из различных источников.

Разнообразие направлений прокурорской деятельности вне уголовно-правовой сферы открывает простор для иных подходов к осмыслению предмета настоящего исследования.

Библиография

1. Алексеев С.С. Советское право как система: методологические принципы исследования // Советское государство и право. 1974. № 7. С. 11-18.
2. Амирбеков К.И. Полномочия прокурора, их классификация, тенденции и противоречия в правовом регулировании // Актуальные проблемы прокурорской деятельности: курс лекций. Вып. 3. М., 2017. С. 31.
3. Амирбеков К.И., Магомедов М.А. Полномочия прокурора и их классификация // Юридический мир. 2016. № 2. С. 39-44.
4. Афанасьев В.Г. Системность и общество. М.: Политиздат, 1980. 368 с.

²¹Положение об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации: приказ Ген. прок. Рос. Федерации от 17.09.2007 № 144 (абз. 2 п. 6.8); Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве: приказ Ген. прок. Рос. Федерации от 11.01.2021 № 2 (абз. 1 п. 6) // Законность. 2021. № 2.

5. Березовская С.Г., Звирбуль В.К., Козлов А.Ф. Прокурорский надзор в СССР. М.: Юридическая литература, 1982. 303 с.
6. Берензон А.Д. Правовое регулирование общенадзорной деятельности прокуроров // Совершенствование правового регулирования прокурорского надзора в СССР. М., 1978. 137 с.
7. Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор. М., 2006. 535 с.
8. Блауберг И.В., Садовский В.Н., Юдин Э.Г. Системный подход: предпосылки, проблемы, трудности. М.: Знание, 1969. 48 с.
9. Бобров В.К. Прокурорский надзор. М.: Юрайт, 2019. 211 с.
10. Бровин Г.И. Содержание прокурорской власти в СССР // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. Свердловск, 1981. С. 75-87.
11. Винокуров А.Ю. Избранные статьи в 3 томах. Т. 1. М.: Изд-во МГУ, 2017. 502 с.
12. Винокуров А.Ю. Избранные статьи в 3 томах. Т. 2. М.: Изд-во МГУ, 2017. 513 с.
13. Винокуров А.Ю. Избранные статьи в 3 томах. Т. 3. М.: Изд-во МГУ, 2017. 500 с.
14. Винокуров А.Ю. К вопросу о классификации надзорных полномочий прокурора. Сборник статей в 3 томах. Т. 2. М., 2017. 513 с.
15. Винокуров Ю.Е. (ред.) Прокурорский надзор. М., 2007. 459 с.
16. Винокуров Ю.Е. (ред.) Прокурорский надзор. М.: Юрайт, 2019. 353 с.
17. Винокуров Ю.Е., Винокуров А.Ю. Законодательные интерпретации предмета надзора за исполнением законов в истории современной российской прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2017. № 1. С. 64-69.
18. Волкова В.Н., Денисова А.А. Теория систем и системный анализ. М.: Юрайт, 2014. 616 с.
19. Григорьев В.Н. и др. Прокурорский надзор. М.: Эксмо, 2006. 493 с.
20. Дудин Н.П. (ред.) Правовые акты прокурорского надзора. СПб.: СПбЮИ, 2011. 256 с.
21. Ергашев Е.Р. Компетенция прокуратуры Российской Федерации. Екатеринбург: Уральская гос. юридическая академия, 2008. 86 с.
22. Кехлеров С.Г., Капинус О.С. (ред.) Настольная книга прокурора. М: Юрайт, 2014. 1139 с.
23. Козлов А.Ф. Компетенция прокуратуры и организация ее работы. Свердловск: СЮИ, 1983. 84 с.
24. Козлов А.Ф. Компетенция прокуратуры СССР: межвузовский сборник научных трудов. Свердловск: СЮИ, 1985. С. 4-17.
25. Козлов А.Ф. Конституционные принципы прокурорского надзора // Межвузовский сборник научных трудов «Прокурорский надзор и укрепление социалистической законности в Советском государстве». Свердловск, 1981. С. 11-41.
26. Козлов А.Ф. О компетенции прокуратуры // Межвузовский сборник научных трудов «XXVI съезд КПСС и вопросы совершенствования деятельности прокуратуры». М., 1983. 137 с.
27. Козлов А.Ф. Прокурорский надзор в Российской Федерации. Екатеринбург: УрГЮА, 1994. 94 с.
28. Кочева Д.В. Полномочия прокурора в понятийно-категориальном аппарате теории и практики прокурорской деятельности вне уголовно-правовой сферы // Юридические исследования. 2021. № 5. С. 58-68.
29. Мезинов Д.А. Прокурорский надзор в Российской Федерации. Томск: Изд-во НТЛ, 2011. 132 с.
30. Николаева Л.А. Общий надзор прокуратуры в советском государственном управлении. Ленинград: Изд-во ЛГУ, 1979. 103 с.
31. Парадеева С.В. О характере общенадзорных полномочий прокурора // Межвузовский сборник научных трудов «Вопросы теории и практики прокурорского надзора». Свердловск: УрГУ, 1979. 152 с.
32. Решетников П.И. Характер и реализация полномочий прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов об охране социалистической собственности в сельском хозяйстве: межвузовский сборник научных трудов. Свердловск: СЮИ, 1986. С. 46-54.
33. Сафонов А.П. Особенности и тенденции развития правомочий прокурорского надзора // Сборник научных трудов «Совершенствование правового регулирования прокурорского надзора в СССР». М., 1978. 137 с.
34. Субанова Н.В. Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов в сфере экономики: история, состояние, тенденции развития // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2012. № 2 (28). С. 46-54.
35. Сухарев А.Я. (ред.) Прокурорский надзор. М.: Норма: Инфра-М, 2011. 479 с.
36. Усов А.Ю. Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. 31 с.
37. Усов А.Ю. Взаимодействие с неподнадзорными государственными органами как функция прокуратуры Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2014. № 3 (41). С. 119-123.
38. Чернышов В.Н., Чернышов А.В. Теория систем и системный анализ. Тамбов: Изд-во ТГУ, 2008. 96 с.
39. Ястребов В.Б. Прокурорский надзор. М.: Городец-издат, 2001. 395 с.

The system of powers of the prosecutor, implemented outside the criminal law sphere

Darina V. Kocheva

Advisor to the Legal Department,
Federal Financial Monitoring Service,
107450, 39/1 Myasnitskaya str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: slovnovetervstepi@yandex.ru

Abstract

The article is devoted to the analysis of approaches developed by domestic theorists and practitioners of prosecutorial activities to the differentiation of powers exercised by the prosecutor outside the criminal law sphere. The author highlights and compares identical, similar and alternative views formulated in the legal literature on the basis of grouping these powers by variety, and also gives his own reflections. The conventionality of the considered distinctions is stated due to the presence of direct and indirect links between the relevant powers, which excludes the possibility of their final isolation from each other. The systemic properties of the totality of the analyzed powers are substantiated, its features are listed and argued. To represent the results obtained in a form convenient for familiarization and comparison, a theoretical construct is schematically formulated (the illustrated classification consists of the most acceptable criteria and types of powers considered). The developments concentrated in this scientific article, which have a greater applied value of the theory of prosecutorial activity, can be taken into account, for example, when organizing the educational process in law schools.

For citation

Kocheva D.V. (2022) Sistema polnomochii prokurora, realizuemykh vne ugovolno-pravovoi sfery [The system of powers of the prosecutor, implemented outside the criminal law sphere]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 12 (10A), pp. 514-527. DOI: 10.34670/AR.2022.32.82.015

Keywords

Prosecutor's office, prosecutor, prosecutor's activity, prosecutor's supervision, "general" supervision, prosecutor's powers, "general supervisory" powers, classification of prosecutor's powers, system of prosecutor's powers.

References

1. Afanas'ev V.G. (1980) *Sistemnost' i obshchestvo* [Consistency and society]. Moscow: Politizdat Publ.
2. Alekseev S.S. (1974) Sovetskoe pravo kak sistema: metodologicheskie printsipy issledovaniya [Soviet law as a system: methodological principles of research]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo* [Soviet state and law], 7, pp. 11-18.
3. Amirbekov K.I. (2017) Polnomochiya prokurora, ikh klassifikatsiya, tendentsii i protivorechiya v pravovom regulirovanii [The powers of the prosecutor, their classification, trends and contradictions in legal regulation]. *Aktual'nye problemy prokurorskoi deyatel'nosti: kurs lektsii* [Actual problems of prosecutorial activity: a course of lectures], 3. Moscow, p. 31.
4. Amirbekov K.I., Magomedov M.A. (2016) Polnomochiya prokurora i ikh klassifikatsiya [The powers of the prosecutor and their classification]. *Yuridicheskii mir* [Legal world], 2, pp. 39-44.

5. Berenzon A.D. (1978) Pravovoe regulirovanie obshchenadzornoj deyatelnosti prokurorov [Legal regulation of general supervision activities of prosecutors]. *Sovershenstvovanie pravovogo regulirovaniya prokurorskogo nadzora v SSSR* [Improvement of legal regulation of prosecutorial supervision in the USSR]. Moscow.
6. Berezovskaya S.G., Zvirbul' V.K., Kozlov A.F. (1982) *Prokurorskii nadzor v SSSR* [Prosecutor's supervision in the USSR]. Moscow: Yuridicheskaya literature Publ.
7. Bessarabov V.G. (2006) *Prokurorskii nadzor* [Prosecutor supervision]. Moscow.
8. Blauberger I.V., Sadovskii V.N., Yudin E.G. (1969) *Sistemnyi podkhod: predposylki, problemy, trudnosti* [System approach: prerequisites, problems, difficulties]. Moscow: Znanie Publ.
9. Bobrov V.K. (2019) *Prokurorskii nadzor* [Prosecutor supervision]. Moscow: Yurait Publ.
10. Brovin G.I. (1981) Soderzhanie prokurorskoj vlasti v SSSR [The content of the prosecutor's power in the USSR]. *Voprosy teorii i praktiki prokurorskogo nadzora* [Questions of the theory and practice of prosecutor's supervision]. Sverdlovsk, pp. 75-87.
11. Chernyshov V.N., Chernyshov A.V. (2008) *Teoriya sistem i sistemnyi analiz* [Theory of systems and system analysis]. Tambov: Publishing house of Tomsk State University.
12. Dudin N.P. (ed.) (2011) *Pravovye akty prokurorskogo nadzora* [Legal acts of prosecutor's supervision]. Saint Petersburg: St. Petersburg Law Institute.
13. Ergashev E.R. (2008) *Kompetentsiya prokuratury Rossiiskoi Federatsii* [Competence of the Prosecutor's Office of the Russian Federation]. Ekaterinburg: Ural State Law Academy.
14. Grigor'ev V.N. i dr. (2006) *Prokurorskii nadzor* [Procurator's supervision]. Moscow: Eksmo Publ.
15. Kekhlerov S.G., Kapinus O.S. (eds.) (2014) *Nastol'naya kniga prokurora* [Handbook of the prosecutor]. Moscow: Yurait Publ.
16. Kocheva D.V. (2021) Polnomochiya prokurora v ponyatiino-kategorial'nom apparate teorii i praktiki prokurorskoj deyatelnosti vne ugovolno-pravovoi sfery [The powers of the prosecutor in the conceptual and categorical apparatus of the theory and practice of prosecutorial activities outside the criminal law sphere]. *Yuridicheskie issledovaniya* [Legal Studies], 5, pp. 58-68.
17. Kozlov A.F. (1983) *Kompetentsiya prokuratury i organizatsiya ee raboty* [The competence of the prosecutor's office and the organization of its work]. Sverdlovsk: Sverdlovsk Law Institute.
18. Kozlov A.F. (1985) *Kompetentsiya prokuratury SSSR: mezhvuzovskii sbornik nauchnykh trudov* [Competence of the USSR Prosecutor's Office: interuniversity collection of scientific papers]. Sverdlovsk: Sverdlovsk Law Institute.
19. Kozlov A.F. (1981) Konstitutsionnye printsipy prokurorskogo nadzora [Constitutional principles of prosecutorial supervision]. In: *Mezhvuzovskii sbornik nauchnykh trudov "Prokurorskii nadzor i ukreplenie sotsialisticheskoi zakonnosti v Sovetskom gosudarstve"* [Interuniversity collection of scientific papers "Procurator's supervision and strengthening of socialist legality in the Soviet state."]. Sverdlovsk, pp. 11-41.
20. Kozlov A.F. (1983) O kompetentsii prokuratury [On the competence of the prosecutor's office]. In: *Mezhvuzovskii sbornik nauchnykh trudov "XXVI s"ezd KPSS i voprosy sovershenstvovaniya deyatelnosti prokuratury"* [Interuniversity collection of scientific papers "XXVI Congress of the CPSU and issues of improving the activities of the prosecutor's office."]. Moscow.
21. Kozlov A.F. (1994) *Prokurorskii nadzor v Rossiiskoi Federatsii* [Prosecutor's supervision in the Russian Federation]. Ekaterinburg: Ural State Law University.
22. Mezinov D.A. (2011) *Prokurorskii nadzor v Rossiiskoi Federatsii* [Prosecutor's supervision in the Russian Federation]. Tomsk: NTL Publ.
23. Nikolaeva L.A. (1979) *Obshchii nadzor prokuratury v sovetskom gosudarstvennom upravlenii* [General supervision of the prosecutor's office in the Soviet state administration]. Leningrad: Publishing house of Leningrad State University.
24. Paradeeva S.V. (1979) O kharaktere obshchenadzornykh polnomochii prokurora [On the nature of the general supervisory powers of the prosecutor]. In: *Mezhvuzovskii sbornik nauchnykh trudov "Voprosy teorii i praktiki prokurorskogo nadzora"* [Interuniversity collection of scientific papers "Issues of the theory and practice of prosecutorial supervision"]. Sverdlovsk: Ural State University.
25. Reshetnikov P.I. (1986) *Kharakter i realizatsiya polnomochii prokurora pri osushchestvlenii nadzora za ispolneniem zakonov ob okhrane sotsialisticheskoi sobstvennosti v sel'skom khozyaistve: mezhvuzovskii sbornik nauchnykh trudov* [The nature and implementation of the powers of the prosecutor in the implementation of supervision over the execution of laws on the protection of socialist property in agriculture: an interuniversity collection of scientific papers]. Sverdlovsk: Sverdlovsk Law Institute, pp. 46-54.
26. Safonov A.P. (1978) Osobennosti i tendentsii razvitiya pravomochii prokurorskogo nadzora [Features and trends in the development of the powers of prosecutorial supervision]. In: *Sbornik nauchnykh trudov "Sovershenstvovanie pravovogo regulirovaniya prokurorskogo nadzora v SSSR"* [Collection of scientific papers "Improving the legal regulation of prosecutorial supervision in the USSR."]. Moscow.
27. Subanova N.V. (2012) Polnomochiya prokurora po nadzoru za ispolneniem zakonov v sfere ekonomiki: istoriya, sostoyanie, tendentsii razvitiya [The powers of the prosecutor to oversee the execution of laws in the economic sphere: history, state, development trends]. *Vestnik Akademii General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii* [Bulletin of the

-
- Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation], 2 (28), pp. 46-54.
28. Sukharev A. Ya. (ed.) (2011) *Prokurorskii nadzor* [Prosecutor's supervision]. Moscow: Norma: Infra-M Publ.
 29. Usov A. Yu. (2016) *Vzaimodeistvie prokuratury Rossiiskoi Federatsii s nepodnadzornymi gosudarstvennymi organami. Dokt. Diss. Abstract* [Interaction of the Prosecutor's Office of the Russian Federation with non-supervised state bodies. Doct. Diss. Abstract]. Moscow.
 30. Usov A. Yu. (2014) *Vzaimodeistvie s nepodnadzornymi gosudarstvennymi organami kak funktsiya prokuratury Rossiiskoi Federatsii* [Interaction with non-supervised state bodies as a function of the Prosecutor's Office of the Russian Federation]. *Vestnik Akademii General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii* [Bulletin of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation], 3 (41), pp. 119-123.
 31. Vinokurov A. Yu. (2017) *Izbrannye stat'i v 3 tomakh. T. 1* [Selected articles in 3 volumes. Vol. 1]. Moscow: Publishing house of Moscow State University.
 32. Vinokurov A. Yu. (2017) *Izbrannye stat'i v 3 tomakh. T. 2* [Selected articles in 3 volumes. Vol. 2]. Moscow: Publishing house of Moscow State University.
 33. Vinokurov A. Yu. (2017) *Izbrannye stat'i v 3 tomakh. T. 3* [Selected articles in 3 volumes. Vol. 3]. Moscow: Publishing house of Moscow State University.
 34. Vinokurov A. Yu. (2017) *K voprosu o klassifikatsii nadzornykh polnomochii prokurora. Sbornik statei v 3 tomakh. T. 2* [To the question of the classification of the supervisory powers of the prosecutor. Collection of articles in 3 volumes. Vol. 2]. Moscow.
 35. Vinokurov Yu. E. (ed.) (2007) *Prokurorskii nadzor* [Prosecutor's supervision]. Moscow.
 36. Vinokurov Yu. E. (ed.) (2019) *Prokurorskii nadzor* [Prosecutor's supervision]. Moscow: Yurait Publ.
 37. Vinokurov Yu. E., Vinokurov A. Yu. (2017) *Zakonodatel'nye interpretatsii predmeta nadzora za ispolneniem zakonov v istorii sovremennoi rossiiskoi prokuratury* [Legislative interpretations of the subject of supervision over the execution of laws in the history of modern Russian prosecutor's office]. *Vestnik Akademii General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii* [Bulletin of the Academy of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation]., 1, pp. 64-69.
 38. Volkova V. N., Denisova A. A. (2014) *Teoriya sistem i sistemnyi analiz* [Theory of systems and system analysis]. Moscow: Yurait Publ.
 39. Yastrebov V. B. (2001) *Prokurorskii nadzor* [Prosecutor supervision]. Moscow: Gorodets-izdat Publ.