

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2023.23.39.011

Участие прокурора в административном судопроизводстве по делам об оспаривании нормативных правовых актов в системе функций органов прокуратуры: теоретический аспект

Мищенко Екатерина Александровна

Соискатель кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел, Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 191014, Российская Федерация, Санкт-Петербург, просп. Литейный, 44; e-mail: mishenko2404@mail.ru

Аннотация

В статье рассматриваются теоретические подходы к понятию функций органов прокуратуры. Автор отмечает, что административно-процессуальный способ обеспечения органами прокуратуры законности нормативных правовых актов осуществляется прокурорами в виде предъявления в порядке главы 21 Кодекса административного судопроизводства РФ административного искового заявления об их оспаривании и поддержания заявленных требований в суде, а также путем вступления в уже возбужденное по административным исковым заявлениям иных лиц (граждан, организаций, общественных объединений) административное дело для дачи заключения. Участие прокурора в административном судопроизводстве по делам об оспаривании нормативных правовых актов, по мнению автора, носит характер завершающего этапа надзора за законностью правовых актов всех уровней, и данное участие возможно соотносить с надзором за законностью правовых актов.

Для цитирования в научных исследованиях

Мищенко Е.А. Участие прокурора в административном судопроизводстве по делам об оспаривании нормативных правовых актов в системе функций органов прокуратуры: теоретический аспект // Вопросы российского и международного права. 2023. Том 13. № 3А. С. 97-111. DOI: 10.34670/AR.2023.23.39.011

Ключевые слова

Прокурор, оспаривание, административное судопроизводство, функции органов прокуратуры.

Введение

В юридической науке термин «функция» трактуется многозначно (данный термин чаще употребляется в смысле «действие», «цель деятельности», «задача» и т.д.), к тому же он применяется к разнообразным объектам (функции государства, функции права и т.д.).

Словарь русского языка указывает на несколько значений этого слова, из которых для нас представляется важными два: «1) обязанность, круг деятельности; 2) значение, роль, назначение» [Евгеньева, 1981].

Термин «функция» происходит от латинского слова *functio*, что переводится как «исполнение», «совершение».

Выполнение любой внутренней функции государства призвано способствовать достижению целей и задач государственного управления.

По мнению Л.И. Спиридонова, «функции государства реализуются через соответствующую предметно-конкретную деятельность специальных государственных органов. Причем, исходя из положений современного структурно-функционального анализа, следует помнить, что «функция обуславливается и порождается не элементом, ее исполняющим, а напротив, объективная потребность системы в той или иной деятельности определяет появление функции, а затем и реализующего ее органа».

Прокуратура в пределах своей компетенции участвует в реализации функций государства, в первую очередь функции охраны прав, свобод и законных интересов граждан, обеспечения законности и правопорядка. Следует подчеркнуть, что вся деятельность прокуратуры характеризуется своеобразием режима правового регулирования, поскольку наличие у прокуратуры статуса уполномоченного представителя государства требует и соответствующего способа регулирования ее деятельности.

Несмотря на то, что Конституция Российской Федерации не предусматривает перечня функций органов прокуратуры, однако они прямо вытекают из тех целей и задач, которые государство ставит перед органами прокуратуры, поскольку через реализацию конкретных функций выполняются задачи и достигаются цели, стоящие перед прокуратурой, то есть результат, на достижение которого направлена вся деятельность прокуратуры в целом и прокурорский надзор в частности.

Основная часть

Согласно п. 2 ст. 1 Федерального закона о прокуратуре, целями прокуратуры являются обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты охраняемых законом интересов общества и государства [Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1, 1995].

Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин указывают, что все государственные органы составляют единую систему, в которой органы прокуратуры представляют собой особую группу с присущими ей особыми функциями [Козлова, Кутафин, 1996].

Как отмечал В.Б. Ястребов, сущность деятельности, заложенная в функциях прокуратуры, получает свое выражение, материализуется в основных направлениях ее деятельности. В своей совокупности правильно избранные основные направления позволяют обеспечить не только полноту реализации функций прокуратуры, но и оптимальность ее результатов, сосредоточение усилий на решении самых насущных проблем [Ястребов, 2011].

Профессор В.П. Рябцев определил функцию прокуратуры как «такой вид ее деятельности, который предопределяется социальным назначением прокуратуры, ее задачами, характеризуется определенным предметом ведения, направлен на решение соответствующей задачи и требует для своего осуществления использования присущей ему специальной компетенции или полномочий и правовых средств реализации. Названные элементы, характеризующие функцию как таковую, находятся между собой в строгой детерминирующей зависимости» [Сборник Прокуратура в системе политических и правовых институтов общества, 1990].

Интересно мнение В.Г. Бессарабова о том, что функции прокуратуры – это социально обусловленные, законодательно установленные полномочия по выполнению органами и учреждениями прокуратуры как элементами государственно-правового механизма определенных видов деятельности, к числу которых он отнес: 1) функцию надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации; 2) функцию уголовного преследования; 3) функцию координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; 4) функцию участия прокуроров в рассмотрении дел судами; 5) функцию участия в правотворческой деятельности; 6) функцию международного сотрудничества прокуратуры Российской Федерации с соответствующими органами других государств и международными организациями [Бессарабов, 2007].

Достаточно четкое понятие функции прокуратуры формулирует А.Я. Сухарев – как такой вид деятельности прокуратуры, который предопределяется ее социальным предназначением, выраженным в стоящих перед ней задачах, характеризуется определенным предметом ведения, направлен на решение этих задач и требует использования присущих ему полномочий и правовых средств. Названные элементы, характеризующие функцию, находятся в строгой взаимозависимости. Их изменение, уточнение, прежде всего в части задач прокуратуры, сфер проявления ее деятельности, должны неизбежно повлечь корректировку в остальных частях функциональной характеристики. Наиболее подвижной и очевидной составной частью функции являются полномочия прокуратуры и правовые средства их осуществления, которые придают ей требуемую выраженность и логическую завершенность и которые должны иметь четкую и полную правовую форму. Важнейшим условием эффективности деятельности прокуратуры является внутренняя взаимосвязанность и взаимообусловленность ее функций, которые определены единством задач обеспечения законности и правопорядка. При этом основными функциями прокуратуры являются правозащитная, надзорная, правотворческая, координационная, судебная, информационно-просветительская, международно-правовая и научнообеспечительная [Сухарев, 2018].

А.Ю. Винокуров справедливо отмечает, что «прокуратура Российской Федерации осуществляет не только функции, но и иные направления (участки) деятельности, которые едва ли правильным будет позиционировать через «особый вид осуществляемой прокуратурой государственной деятельности», поскольку часть из них нельзя назвать исключительно прокурорскими (например, то же уголовное преследование или участие в правотворческой деятельности).

В связи с этим автор предлагает следующее определение: прокурорская деятельность – совокупность осуществляемых прокуратурой Российской Федерации функций и иных направлений (участков) внешнефункциональной деятельности, реализуемых посредством применения прокурорами предусмотренных Конституцией Российской Федерации,

международными договорами Российской Федерации, федеральными законами и иными легальными источниками права полномочий для достижения предусмотренных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» целей [Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1, 1995].

Удачное определение функции прокуратуры предложено В.В. Клочковым, который писал: «... функции прокуратуры можно определить, как взаимосвязанные с функциями государства и права основные направления деятельности прокуратуры, которые предопределяются ее целями и задачами, выражают сущность и социальное назначение прокуратуры...» и осуществляются «...через соответствующие им типы деятельности с использованием специфических для каждого вида деятельности установленных законодательных средств».

Обобщение возможных вариантов употребления термина «функция» позволяет сделать вывод, что для обозначения функций прокуратуры его следует применять в следующих значениях:

- 1) социально значимого направления деятельности прокуратуры;
- 2) круга деятельности органов и должностных лиц прокуратуры, проявляемой во внутренней и внешней системе их отношений;
- 3) роли и назначения прокуратуры в государственном механизме.

В ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» говорится о том, что прокуратура осуществляет надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, а также выполняет иные функции. В этой статье фактически перечисляются как функции, обусловленные социальным предназначением и ролью прокуратуры в государстве, так и виды ее надзорной деятельности (отрасли и направления прокурорского надзора).

Удачным законодательным решением стало бы выделение самостоятельной статьи, содержащей исчерпывающий перечень функций прокуратуры, что позволило бы вычленить и назвать именно функции прокуратуры, а также дифференцировать отрасли и направления прокурорского надзора. Очевидно, что при классификации функций следует отказаться от их излишнего дробления, определив главные направления деятельности данного органа через его типологию и более узкие, конкретные виды деятельности, которые им соответствуют.

В.П. Рябцев считает, что ключевой правовой категорией, раскрывающей и объясняющей структуру, содержание и пределы деятельности прокуратуры, являются ее функции.

Он выделял пять функций прокуратуры: надзор за исполнением законов; уголовное преследование; предварительное расследование преступлений; участие в правотворческой деятельности; координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Н.И. Костенко и А.Г. Халиулин называли четыре функции: надзор за исполнением законов, уголовное преследование, координация деятельности правоохранительных органов, участие в правотворческой деятельности.

Таким образом, можно говорить о наличии у прокуратуры России следующих функций: 1) надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов; 2) уголовное преследование; 3) участие в правотворчестве; 4) координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; 5) участие в рассмотрении дел судами.

По мнению Н.Н. Карпова, «функции служат выражением государственно-правового и социального предназначения прокуратуры как элемента государственно-правового механизма современного Российского государства. Их реализация представляет собой особый,

свойственный только прокуратуре вид деятельности. Функции прокуратуры реализуются в видах деятельности органов и учреждений прокуратуры» [Карпов, 2015].

К функциям прокуратуры закон о прокуратуре относит надзорную функцию, а также уголовное преследование, координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участие в правотворческой деятельности, участие во всех видах судопроизводства, международно-правовое сотрудничество.

По мнению В.П. Векшина, «главное предназначение прокуратуры – надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. При осуществлении функции прокурорского надзора прокуратура выполняет связанные с ней иные функции и реализует полномочия на других направлениях деятельности, которые при определённой самостоятельности являются составной частью единой по содержанию многофункциональной деятельности органов прокуратуры» [Векшин, 2015].

Таким образом, в научной литературе относительно определения понятия функции прокуратуры имеются различные мнения, но в основном определение функции прокуратуры сводится к основным направлениям деятельности прокуратуры.

Нам представляется более верной позиция А.Я. Сухарева, который в качестве функции прокуратуры как государственного органа рассматривает общие обязанности, определяемые ее правовым статусом, местом и назначением в государственном механизме, по решению поставленных перед нею законом целей обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, выполняемые путем решения общих, специальных и частных задач и осуществления для этого конкретных обязанностей с использованием специфических властных полномочий.

Однако мнения многих ученых сходятся на разделении функций прокуратуры на надзорные, ненадзорные и организационные [Куленко, 2008]. При этом надзорная функция выступает в качестве традиционной и отвечает за осуществление надзора за соблюдением Конституции РФ, исполнением действующих на территории Российской Федерации законов и законностью нормативных правовых актов.

К ненадзорным функциям относят в том числе участие прокуроров в рассмотрении дел судами.

Третий вид функций прокуратуры РФ включает организационные вопросы: рассмотрение и разрешение в органах прокуратуры заявлений, жалоб и иных обращений; координация деятельности по борьбе с преступностью; участие в правотворческой деятельности; международное сотрудничество [Даев, Маршунов, 1990].

Среди авторов также существует суждение о выделении в качестве отдельной правозащитной функции прокуратуры Российской Федерации, выражающейся в понимании общего контроля за защитой конституционных прав и свобод человека и гражданина [Россинский, 2010].

Помимо разделения по вышеупомянутому принципу функций прокуратуры и исходя из предусмотренных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» полномочий органов прокуратуры, в юридической науке подобным образом осуществляется разграничение правовых средств, представляющих собой упорядоченную систему действий, совершаемых прокурорами в той или иной последовательности.

Рассматривая непосредственно вопросы участия прокурора в судопроизводстве, следует

отметить, что в науке прокурорского надзора высказывались различные мнения, какой является данная функция прокурора – надзорной или ненадзорной. Так, А.Ф. Козлов и В.И. Басков определяли это направление как прокурорский надзор за исполнением законов при рассмотрении судами уголовных и гражданских дел [Козлов, 1999].

А.А. Чувилев считал, что участие прокурора при рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел является самостоятельным видом его ненадзорной деятельности [Чувилев, 2000].

Б.В. Коробейников полагает, что прокурор, участвуя в рассмотрении уголовных, гражданских, арбитражных дел, осуществляет две основные функции: с одной стороны, он принимает непосредственное участие в рассмотрении судом конкретных уголовных, гражданских, арбитражных дел, выступая в качестве равноправного участника уголовного, гражданского и арбитражного судопроизводства; с другой – надзирает за законностью решений, приговоров, определений и постановлений суда. Вторую функцию он реализует, используя свое право на опротестование (оспаривание) в установленном законом порядке указанных актов суда [Басков, Коробейников, 2000].

Причины данных разногласий объясняются установленной ранее действовавшим ГПК РСФСР 1964 г. особой (надзорной) ролью прокурора, участвовавшего в гражданском судопроизводстве, отнесением функций прокурорского надзора и участия в рассмотрении дел судами к разным направлениям деятельности.

Полагаем, что, поскольку надзор (в его общем понимании) за судебными органами не входит в сферу юрисдикции прокуратуры, властные полномочия у прокурора как участника процесса отсутствуют и фактически им реализуется принцип равенства всех перед судом, рассматривать функцию участия в судопроизводстве, в том числе в административном, как надзорную не совсем обоснованно.

Правовые средства, реализуемые прокурором в ходе участия в судопроизводстве, по своей правовой природе также относятся к ненадзорным; главным образом они предусмотрены специальными процессуальными нормативными актами: Гражданским процессуальным кодексом, Арбитражным процессуальным кодексом, Кодексом административного судопроизводства.

Высказывается также суждение, что правовые средства прокурора в различных процессах следует подразделять на процессуальные, то есть регламентированные процессуальным законодательством РФ (иски (заявления), ходатайства, заявления об отводе, заключения по вопросам, возникающим во время разбирательства дела, заключение по делу, представления на незаконные судебные акты и т.п.) и непроцессуальные (сообщения, письма, информации и доклады прокурора о нарушениях законности, применяемые в отношениях с судебными органами).

Степень обязательности указанных средств не регламентирована законодательством, однако в прокурорской практике указанные средства используются как дополнительные (факультативные) способы устранения нарушений закона [Гадиятова, 2015].

Фактическое содержание функции участия прокурора в рассмотрении дел судами образуют следующие виды судебно-процессуальной деятельности прокурора: участие в рассмотрении дел Конституционным Судом РФ, региональными конституционными (уставными) судами, участие в гражданском, арбитражном, административном производстве и производстве по делам об административных правонарушениях.

Анализ положений ст. 35 Федерального закона «О прокуратуре РФ» и процессуального

законодательства позволяет сделать вывод, что основной целью вступления прокурора в процесс и его участие и является обеспечение законности и (или) защита публичного интереса.

Обеспечение законности означает обязательное участие прокурора в судопроизводстве в случаях, прямо указанных в законе, для охраны и защиты установленных законом благ, ценностей или общественных отношений, в связи с чем выделяют три способа процессуального участия прокурора в рассмотрении дел судами в целях обеспечения законности:

- непосредственное обращение прокурора в суд с требованием об устранении выявленного нарушения, когда прокурор самостоятельно выбирает именно такой предоставленный законом вариант деятельности в отсутствие принятых им так называемых досудебных мер реагирования;
- инициирование иска (заявления) в суд в случае игнорирования законного прокурорского требования о восстановлении нарушенной законности;
- вступление прокурора в процесс в случаях, прямо предусмотренных законом без предшествующей надзорной деятельности.

Зачастую последняя форма участия прокурора в рассмотрении дел судами не рассматривается в юридической науке как имеющая целью обеспечение законности. Вместе с тем можно согласиться с утверждением, что значимость общественных отношений, благ и ценностей, затрагиваемых в ходе правоприменительной деятельности, заставляет устанавливать более сложную – процессуальную форму применения права, сохраняя при этом участие прокурора. В этом случае прокурорско-надзорная деятельность поглощается судебной деятельностью как более сложным видом правоприменения.

Некоторые авторы приходят к выводу, что прокурор фактически осуществляет надзор за законностью применения конкретной правовой нормы при рассмотрении спора в суде [Мезинов, 2008; Осокина, 2004]. В отсутствие судебного требования прокурор осуществлял бы надзор за законностью применения нормы права традиционными прокурорско-надзорными средствами, однако законодатель в силу особой значимости общественных отношений установил судебный порядок ее применения, в результате произошло усложнение правоприменительной деятельности – появилось процессуальное производство с обязательным участием прокурора. Поскольку прокурор, как указано выше, в силу конституционных положений не может осуществлять надзор за судебной деятельностью, но при этом сохраняет за собой роль обеспечителя (гаранта) законности, он выступает в процессе в особом качестве – как субъект, дающий заключение по делу или иницирующий судебное производство. Его участие в судебном процессе в этом случае служит дополнительной гарантией принятия законного решения [Воронин, 2013].

Обращает на себя внимание точка зрения, согласно которой анализ характера вопросов, по которым прокурор может обратиться в суд с требованием о защите прав, свобод и законных интересов граждан, свидетельствует о том, что участие прокурора в судебном процессе направлено на обеспечение прежде всего законности, так как основания, виды производств и формы участия прокурора четко определены действующими законами.

В свою очередь, обращение прокурора в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц преследует обеспечение законности, поскольку круг таких дел в полной степени не определен законом, в каждом таком случае невозможно индивидуализировать истца, следовательно, необходимо оценивать значимость правовых отношений, подлежащих охране и защите. То же самое касается обращения прокурора в защиту интересов России, субъектов РФ и муниципальных образований с той лишь разницей, что в первом случае обеспечение интереса обусловлено охраной и защитой правового положения

личности, а во втором – публично-правовых образований [там же].

Переходя от раскрытия существа функции обеспечения прокурора в судопроизводстве в целом, анализа ее особенностей и отдельных составляющих, следует детально остановиться собственно на вопросе, какое место занимает деятельность прокурора по участию в административном судопроизводстве по делам об оспаривании нормативных правовых актов в системе функций органов прокуратуры.

Исходя из вышеизложенной позиции о производном от прокурорского надзора характере участия прокурора в судопроизводстве, в том числе в делах об оспаривании нормативных правовых актов, следует отметить, что, представляя собой определенную систему (схему), надзор органов прокуратуры за законностью нормативных правовых актов включает в себя разноплановые действия, обусловленные компетенцией прокурора и направленные как на предупреждение вынесения незаконных актов, так и на принятие мер по изменению (отмене) действующих и разработке новых законов и других нормативных правовых актов или их отдельных норм.

Таким образом, прокуроры нередко встречаются с фактами несовершенства (дефектностью) отдельных законодательных и иных актов, несоответствием их нормативным актам более высокой юридической силы, с противоречивостью правовых предписаний (двусмысленностью), содержащихся в различных нормативных актах, с пробелами в правовом регулировании, разного рода грамматическими погрешностями, нередко искажающими смысл норм. Особенно часто с такими фактами прокуроры встречаются в процессе осуществления прокурорского надзора за законностью актов, принимаемых (издаваемых) органами законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также местного самоуправления.

Практика показывает, что принятию незаконных нормативных правовых актов способствует отсутствие в органах государственной власти субъектов Федерации и органах местного самоуправления отлаженной системы своевременного мониторинга изменений федерального законодательства, длительность подготовки и согласования проектов нормативных правовых актов, принимаемых во исполнение требований федерального и регионального законодательства [Каплунов, 2013].

По мнению ряда ученых, самой активной и результативной формой участия прокурора в правотворческой деятельности является его участие в подготовке законопроектов (изменений и дополнений в действующее законодательство) [Алексеев, Ястребов, 1998].

В частности, согласно п. 4.1 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», в целях предотвращения принятия законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации законов и иных нормативных актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, необходимо наладить взаимодействие органов прокуратуры с представительными органами, обеспечить непосредственное участие прокуратуры в правотворческом процессе (разработка законопроектов, имеющих принципиальное значение, подготовка заключений на законопроекты, выступления на заседаниях и др.) [Приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 07.12.2007 № 195, 2008].

По результатам изучения проектов законов прокурорскими работниками наиболее часто составляется справка либо заключение о наличии или отсутствии замечаний с последующим отслеживанием учета ко второму чтению проектов правовых актов внесенных прокуратурой

рекомендаций, замечаний и предложений. В случае отсутствия положительной реакции со стороны законодателя на наиболее значимые из таких рекомендаций, прокуратуры ряда субъектов Российской Федерации практикуют направление дополнительной информации о необходимости их учета [Подготовка заключений на проекты нормативных правовых актов в органах прокуратуры субъектов Российской Федерации, 2005; Никонов, 2010].

Кроме того, необходимо отметить, что участие прокуроров в подготовке и принятии законодательных актов региональными законодательными (представительными) органами имеет большое профилактическое значение, так как зачастую благодаря ему уже на этих этапах правотворчества устраняются потенциальные нарушения Конституции Российской Федерации и федеральных законов, конституций (уставов) и законов субъектов Федерации [Бессарабов, 2000].

В соответствии со ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17.09.2007 № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры Российской Федерации и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления», прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии новых законов и иных нормативных правовых актов [Приказ Генпрокуратуры России от 17.09.2007 N 144, www].

Такую функцию органы прокуратуры осуществляют на основе анализа правоприменительной практики, определяя потребности правового регулирования общественных отношений, пробелы, противоречивость и другие недостатки действующих и разрабатываемых в субъектах Российской Федерации нормативных правовых актов.

Ученые, исследующие эту тему, выделяют различные организационные формы участия прокуратуры в законотворческой и тесно связанной с ней правотворческой деятельности:

- 1) участие в заседаниях органов законодательной и исполнительной власти;
- 2) внесение в законодательные органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложений об изменении, дополнении, отмене или принятии таких актов;
- 3) представление инициативных проектов;
- 4) участие в подготовке законопроектов (изменений и дополнений в действующее законодательство);
- 5) проведение правовой экспертизы нормативных актов [Алексеев, Ястребов, 2003].

Кроме того, прокуроры проводят рабочие встречи с руководителями соответствующих законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления для обсуждения возникающих проблем взаимодействия в правотворческой деятельности; организуют межведомственные совещания, семинары и «круглые столы» с участием государственных и муниципальных служащих; по обращениям депутатов и разработчиков проектов нормативных правовых актов дают им консультации по правовым вопросам.

Функция участия в правотворческой деятельности тесно связана с функцией надзора. Однако отличие заключается в том, что в первом случае деятельность прокуратуры направлена на совершенствование и принятие нормативных правовых актов в точном соответствии с Конституцией РФ и действующими законами, а во втором случае – на проверку уже принятых

правовых актов на соответствие актам более высокой юридической силы.

В дополнение отметим, что приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17.09.2007 № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры Российской Федерации и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» прокурорам всех уровней предписано осуществлять мониторинг федерального и регионального законодательства, выявлять потребности в правовом регулировании общественных отношений, в рамках предоставленных полномочий принимать меры к устранению пробелов и коллизий правового регулирования, регулярно анализировать итоги участия прокуратуры в правотворческой деятельности и мониторинге нормативных правовых актов, незамедлительно информировать Генеральную прокуратуру о проблемах в этой сфере и вопросах, требующих решения на федеральном уровне, что

Прокуроры также нацелены на обеспечение делового сотрудничества с территориальными органами Минюста России, полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах, с главными федеральными инспекторами в субъектах Российской Федерации, контролирующими органами, общественными организациями, СМИ (п. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», а также приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» [Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 № 155, [www](#)].)

На рубеже превентивной и надзорной работы органов прокуратуры за законностью правовых актов выделяется предусмотренная ст. 9.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, действенной мерой по результатам которой выступает требование прокурора об изменении нормативного правового акта, содержащего коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил или содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям. Требование прокурора подлежит обязательному рассмотрению соответствующим органом (законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации), организацией или должностным лицом не позднее чем в десятидневный срок со дня его поступления; о результатах рассмотрения требования незамедлительно сообщается прокурору.

Следует отметить, что антикоррупционная экспертиза проводится вместе с анализом нормативных правовых актов и их проектов на соответствие актам более высокой юридической силы, отсутствие внутренних противоречий и пробелов в правовом регулировании общественных отношений, а также на соблюдение правил юридической техники. По результатам даются правовые заключения, в связи с чем, как указано выше, такая деятельность прокуратуры осуществляется как в рамках функции участия в правотворческой деятельности (относительно проектов нормативных правовых актов), так и в рамках функции надзора (относительно принятых нормативных правовых актов).

Таким образом, вышеперечисленная многоплановая деятельность прокуратуры по сути является предпосылкой непосредственно работе по исключению из массива законодательства незаконного правового акта (полностью или его части): прокурор, не добившись устранения возможного нарушения закона превентивными мерами либо выявив нарушение или

противоречие в правовом акте, обязан предпринять незамедлительные действия, направленные на его отмену (изменение) путем как опротестования, так и посредством обращения с заявлением в суды общей юрисдикции или арбитражные суды о признании его недействительным.

Фактически, исходя из предложенной поэтапной регламентации полномочий прокурора, можно разграничить способы обеспечения органами прокуратуры законности нормативных правовых актов на административно-правовые и административно-процессуальные, реализуемые, соответственно, в (досудебном) внесудебном и судебном порядке.

К первому виду относится комплекс указанных выше действий по выявлению нарушений требований законности, предъявляемых к нормативным правовым актам, и их устранению, осуществляемый вне рамок административного дела (мониторинг, участие в правотворческом процессе, законодательная инициатива, правовая и антикоррупционная экспертиза).

Согласно полномочиям, предоставленным прокурору ст. 21, 23, 28 Федерального закона «О прокуратуре РФ», административно-правовое обеспечение законности нормативных правовых актов реализуется также органами прокуратуры посредством их проверок, предполагающих оценку соблюдения всех установленных требований к их содержанию, форме и порядку принятия, компетенции правотворческого субъекта, соответствию целям принятия и административно-правовым принципам. Правовым последствием осуществленной проверки нормативного правового акта может быть его отмена, приостановление его действия либо требование о приведении его в соответствие с законом.

Проверка законности нормативных правовых актов классифицируется в зависимости от времени осуществления (предварительная и последующая), субъектов, ее инициирующих (проверяющий орган либо иные лица, заинтересованные в проверке нормативного акта), характера совершаемых действий (формальные: компетенция органа, форма и процедура принятия акта и материальные: содержание акта и его соответствие целям принятия и административно-правовым принципам), порядка проверки (конкретные и абстрактные при отсутствии административно-правового спора о нарушенных правах) [Беляев, 2006].

Следовательно, оценка законности нормативных правовых актов в (досудебном) внесудебном порядке осуществляется прокуратурой как в ходе административного правотворчества, так и при проведении проверочных мероприятий, направленных на выявление несоответствия таких актов требованиям законодательства, имеющего большую юридическую силу.

В то же время некоторые элементы проверки законности нормативных правовых актов присутствуют и при рассмотрении судами административных дел о признании их незаконными: нормоконтрольная деятельность суда осуществляется по заявлениям лиц, инициирующих спор, исследуются формальная и содержательная стороны конкретного действующего акта.

Административно-процессуальный способ обеспечения органами прокуратуры законности нормативных правовых актов осуществляется прокурорами в виде предъявления в порядке главы 21 Кодекса административного судопроизводства РФ административного искового заявления об их оспаривании и поддержания заявленных требований в суде, а также путем вступления в уже возбужденное по административным исковым заявлениям иных лиц (граждан, организаций, общественных объединений) административное дело для дачи заключения. В дальнейшем прокурор, осуществляя в пределах компетенции полномочия по оспариванию в вышестоящие судебные инстанции неправомερных судебных актов, также фактически реализует функцию надзора за законностью нормативных актов.

Заключение

Регламентируя изложенное, можно сформулировать вывод, что многообразие понятия функций органов прокуратуры обусловлено его сложной структурой, состоящей из подфункций, направлений, отдельных действий, совершаемых прокурорами в определенной системе, включающей множество элементов, взаимосвязанных между собой и представляющих целостное единство. Поэтому уместно говорить, что функции органов прокуратуры взаимосвязаны, их объединяют общие для всех цели и задачи деятельности, характер используемых полномочий и правовых средств.

Участие прокурора в административном судопроизводстве по делам об оспаривании нормативных правовых актов, по нашему мнению, носит характер завершающего этапа надзора за законностью правовых актов всех уровней, и данное участие возможно соотносить с надзором за законностью правовых актов.

Вместе с тем участие прокурора в административном судопроизводстве по делам об оспаривании нормативных правовых актов входит в функции (направления) ненадзорного характера.

Полагаем необходимым сформулировать следующее положение: участие прокурора в административном судопроизводстве по делам об оспаривании нормативных правовых актов – это ненадзорное направление деятельности органов прокуратуры, имеющее целью реализацию полномочий по пресечению нарушений, восстановлению в полном объеме прав, свобод и законных интересов иных лиц, защите интересов общества и государства, осуществляемое в форме обращения в суд с административным иском и в форме вступления в административный процесс для дачи заключения по делу и совершаемое как при непосредственном участии прокурора в рассмотрении и пересмотре судами дел данной категории, так и при проверке законности выносимых судами в рамках соответствующих дел промежуточных и окончательных судебных актов.

Библиография

1. Алексеев А.И., Ястребов В.Б. Профессия – прокурор (Введение в юридическую специальность). М.: Юристъ, 1998. 130 с.
2. Басков В.И. Курс прокурорского надзора: учебник для вузов. М., 1999. 480 с.
3. Басков В.И., Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора. М.: Зерцало, 2000. 255 с.
4. Беляев В.П. Контрольная форма юридической деятельности (общетеоретический аспект). СПб., 2006. 206 с.
5. Бессарабов В.Г. Итоги работы Государственной Думы и прокуратура // Законность. 2000. № 3. С. 8-12.
6. Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор. М.: Проспект, 2007. 535 с.
7. Векшин В.П. Конституционно-правовой статус прокуратуры // Вестник академии генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2015. С. 3-9.
8. Воронин О.В. О содержании функции участия прокурора в рассмотрении дел судами // Вестник Томского государственного университета. Право. 2013. № 3 (9). С.48.
9. Гадиятова М.В. Классификация правовых средств участия прокурора при рассмотрении гражданских дел судами // Путь науки. 2015. С. 129-130.
10. Григорьева Н.В. Прокурорский надзор. М.: ИНФРА-М, 2003. 154 с.
11. Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1990. 136 с.
12. Евгеньева А.П. (ред.) Словарь русского языка. В 4-х т. 2-е изд., испр. и доп. М.: Русский язык, 1981-1984. 805 с.
13. Ергашев Е.Р. Организация работы городской (районной) прокуратуры. Екатеринбург: Издательский дом УрГЮА, 2005. 31 с.
14. Каплунов В.Н. Превентивная сторона надзора за законностью нормативных правовых актов // Законность. 2013. № 7. С. 11.

15. Карпов Н.Н. К вопросу о правовом статусе прокуратуры Российской Федерации // Вестник академии генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2015. С. 3-4.
16. Кобзарев Ф.М. К вопросу о понятийных основах теории организации работы и управления в органах прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2016. № 6(56). С. 8.
17. Козлов А.Ф. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Общая часть. Екатеринбург, 1999. С. 12-13.
18. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 1996. 299 с.
19. Кудряшова А.В. Организация работы в прокуратуре субъекта Российской Федерации по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами: дис. ... канд. юрид. наук. Кострома, 2012. 86 с.
20. Куленко О.И. Функции Российской прокуратуры и их конституционная природа // Вестник ЧелГУ. 2008. № 8. С. 53.
21. Мезинов Д.А. Участие прокурора в рассмотрении дел судами. Томск: Изд-во НТЛ, 2008. 100 с.
22. Никонов В.Н. Участие прокуроров в нормотворчестве // Законность. 2010. № 8. С. 14-16.
23. О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления: приказ Генпрокуратуры России от 17.09.2007 № 144. URL: <https://genproc.gov.ru/documents/orders/document>.
24. О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17.01.1992 № 2202-1 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
25. Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления: приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 № 155. URL: <https://genproc.gov.ru/documents/orders/document>.
26. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 07.12.2007 № 195 // Законность. 2008. № 3.
27. Осокина Г.Л. Гражданский процесс. Общая часть. М.: Юристъ, 2004. 748 с.
28. Подготовка заключений на проекты нормативных правовых актов в органах прокуратуры субъектов Российской Федерации. М.: НИИ ГП РФ, 2005.
29. Росинский В.В. Конституционные основы правозащитной деятельности прокуратуры Российской Федерации. М., 2010. 224 с.
30. Сборник Прокуратура в системе политических и правовых институтов общества. М.: НИИ ГП РФ, 1990.
31. Сухарев А.Я. (ред.) Прокурорский надзор. М.: Норма, 2018. 480 с.
32. Чепурнова Н.М., Дюкова Е.А. Конституционно-правовые основы контрольной деятельности судебной власти в Российской Федерации. М., 2009. 175 с.
33. Чувилов А.А. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник. М., 2000. 400 с.
34. Ястребов В.Б. Прокурорский надзор. М., 2011. 424 с.

Participation of the prosecutor in administrative proceedings in cases of challenging normative legal acts in the system of functions of the prosecutor's office: theoretical aspect

Ekaterina A. Mishchenko

Applicant of the Department of prosecutorial supervision and participation of the prosecutor in the consideration of criminal, civil and arbitration cases, Saint Petersburg Law Institute (branch) of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, 191014, 44 Liteinyi ave., Saint Petersburg, Russian Federation; e-mail: mishchenko2404@mail.ru

Abstract

The article discusses theoretical approaches regarding the concept of functions of the prosecutor's office. The author notices that the administrative-procedural method of ensuring the legality of regulatory legal acts by the prosecutor's office is carried out by prosecutors in the form

of presenting, in accordance with Chapter 21 of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation, an administrative statement of claim for challenging them and maintaining the stated claims in court, as well as by entering into the already initiated administrative claims of other persons (citizens, organizations, public associations) an administrative case for giving an opinion. The participation of the prosecutor in administrative proceedings in cases of challenging normative legal acts, according to the author, has the character of the final stage of supervision of the legality of legal acts at all levels and this participation can be correlated with the supervision of the legality of legal acts.

For citation

Mishchenko E.A. (2023) Uchastie prokurora v administrativnom sudoproizvodstve po delam ob osparivanii normativnykh pravovykh aktov v sisteme funktsii organov prokuratury: teoreticheskii aspekt [Participation of the prosecutor in administrative proceedings in cases of challenging normative legal acts in the system of functions of the prosecutor's office: theoretical aspect]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 13 (3A), pp. 97-111. DOI: 10.34670/AR.2023.23.39.011

Keywords

Prosecutor, challenge, administrative court, functions of the prosecutor's office.

References

1. Alekseev A.I., Yastrebov V.B. (1998) *Professiya – prokuror (Vvedenie v yuridicheskuyu spetsial'nost')* [Profession – prosecutor (Introduction to the legal specialty)]. Moscow: Yurist" Publ.
2. Baskov V.I. (1999) *Kurs prokurorskogo nadzora: uchebnik dlya vuzov* [The course of prosecutorial supervision: a textbook for universities]. Moscow.
3. Baskov V.I., Korobeinikov B.V. (2000) *Kurs prokurorskogo nadzora* [Prosecutor's course]. Moscow: Zertsalo Publ.
4. Belyaev V.P. (2006) *Kontrol'naya forma yuridicheskoi deyatel'nosti (obshcheteoreticheskii aspekt)* [Control form of legal activity (general theoretical aspect)]. Saint Petersburg.
5. Bessarabov V.G. (2000) Itogi raboty Gosudarstvennoi Dumy i prokuratura [The results of the work of the State Duma and the prosecutor's office]// *Zakonnost'* [Legitimacy], 3, pp. 8-12.
6. Bessarabov V.G. (2007) *Prokurorskii nadzor* [Prosecutor supervision]. Moscow: Prospekt Publ.
7. Chepurnova N.M., Dyukova E.A. (2009) *Konstitutsionno-pravovye osnovy kontrol'noi deyatel'nosti sudebnoi vlasti v Rossiiskoi Federatsii* [Constitutional and legal foundations for the control activities of the judiciary in the Russian Federation]. Moscow.
8. Chuvilev A.A. (2000) *Prokurorskii nadzor v Rossiiskoi Federatsii* [Prosecutor's supervision in the Russian Federation]. Moscow.
9. Daev V.G., Marshunov M.N. (1990) *Osnovy teorii prokurorskogo nadzora* [Fundamentals of the theory of prosecutorial supervision]. Leningrad: Leningrad University.
10. Ergashev E.R. (2005) *Organizatsiya raboty gorodskoi (raionnoi) prokuratury* [Organization of the work of the city (district) prosecutor's office]. Ekaterinburg: Publishing House of Ural State Law Academy.
11. Evgen'eva A.P. (ed.) (1981-1984) *Slovar' russkogo yazyka* [Dictionary of the Russian language], in 4 vols, 2nd ed. Moscow: Russkii yazyk Publ.
12. Gadiyatova M.V. (2015) Klassifikatsiya pravovykh sredstv uchastiya prokurora pri rassmotrenii grazhdanskikh del sudami [Classification of legal means of participation of the prosecutor in the consideration of civil cases by the courts]. *Put' nauki* [Path of science], pp. 129-130.
13. Grigor'eva N.V. (2003) *Prokurorskii nadzor* [Prosecutor supervision]. Moscow: INFRA-M Publ.
14. Kaplunov V.N. (2013) Preventivnaya storona nadzora za zakonnost'yu normativnykh pravovykh aktov [Preventive side of supervision over the legality of normative legal acts]. *Zakonnost'* [Legality], 7, p. 11.
15. Karpov N.N. (2015) K voprosu o pravovom statuse prokuratury Rossiiskoi Federatsii [To the question of the legal status 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], pp. 3-4.
16. Kobzarev F.M. (2016) K voprosu o ponyatiinykh osnovakh teorii organizatsii raboty i upravleniya v organakh

- prokuratury [To the question of the conceptual foundations of the theory of organization of work and management in the prosecutor's office]. *Vestnik Akademii General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii* [Bulletin of the Academy of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation], 6(56), p. 8.
17. Kozlov A.F. (1999) *Prokurorskii nadzor v Rossiiskoi Federatsii: Obshchaya chast'* [Prosecutor's supervision in the Russian Federation: General part]. Ekaterinburg.
 18. Kozlova E.I., Kutafin O.E. (1996) *Konstitutsionnoe pravo Rossii* [Constitutional law of Russia]. Moscow.
 19. Kudryashova A.V. (2012) *Organizatsiya raboty v prokurature sub"ekta Rossiiskoi Federatsii po obespecheniyu uchastiya prokurorov v rassmotrenii ugovolnykh del sudami. Dokt. Diss.* [Organization of work in the prosecutor's office of the subject of the Russian Federation to ensure the participation of prosecutors in the consideration of criminal cases by the courts. Doct. Diss.]. Kostroma.
 20. Kulenko O.I. (2008) Funktsii Rossiiskoi prokuratury i ikh konstitutsionnaya priroda [Functions of the Russian Prosecutor's Office and their constitutional nature]. *Vestnik ChelGU* [Bulletin of Chelyabinsk State University], 8, pp. 53.
 21. Mezinov D.A. (2008) *Uchastie prokurora v rassmotrenii del sudami* [Participation of the prosecutor in the consideration of cases by the courts]. Tomsk: Izd-vo NTL Publ.
 22. Nikonov V.N. (2010) Uchastie prokurorov v normotvorchestve [Participation of prosecutors in rule-making]. *Zakonnost'* [Legitimacy], 8, pp. 14-16.
 23. *O pravotvorcheskoi deyatel'nosti organov prokuratury i uluchshenii vzaimodeistviya s zakonodatel'nymi (predstavitel'nymi) i ispolnitel'nymi organami gosudarstvennoi vlasti i organami mestnogo samoupravleniya: prikaz Genprokuratury Rossii ot 17.09.2007 № 144* [On the law-making activities of the prosecution authorities and improving interaction with legislative (representative) and executive bodies of state power and local governments: Order of the Prosecutor General of Russia No. 144 of September 17, 2007]. Available at: <https://genproc.gov.ru/documents/orders/document> [Accessed 12/02/2023].
 24. O prokurature Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 17.01.1992 № 2202-1 [About the Prosecutor's Office of the Russian Federation: Federal Law No. 2202-1 of January 17, 1992] (1995). *Sobranie zakonodatel'stva RF St. 4472* [Collection of Legislation of the Russian Federation], 47.
 25. Ob organizatsii prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov, soblyudeniem prav i svobod cheloveka i grazhdanina: prikaz General'noi Prokuratury RF ot 07.12.2007 № 195 [On the organization of prosecutorial supervision over the execution of laws, observance of the rights and freedoms of man and citizen: Order of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation of December 07, 2007 No. 195] (2008). *Zakonnost'* [Legality], 3.
 26. *Ob organizatsii prokurorskogo nadzora za zakonnost'yu normativnykh pravovykh aktov organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii i mestnogo samoupravleniya: prikaz General'nogo prokurora Rossiiskoi Federatsii ot 02.10.2007 № 155* [On the organization of prosecutorial supervision over the legality of regulatory legal acts of state authorities of the constituent entities of the Russian Federation and local self-government: Order of the Prosecutor General of the Russian Federation No. 155 of October 02, 2007]. Available at: <https://genproc.gov.ru/documents/orders/document> [Accessed 12/02/2023].
 27. Osokina G.L. (2004) *Grazhdanskii protsess. Obshchaya chast'* [Civil process. A common part]. Moscow: Yurist" Publ.
 28. *Podgotovka zaklyuchenii na proekty normativnykh pravovykh aktov v organakh prokuratury sub"ektov Rossiiskoi Federatsii* [Preparation of opinions on draft normative legal acts in the prosecution authorities of the constituent entities of the Russian Federation] (2005). Moscow: NII GP RF Publ.
 29. Rosinskii V.V. (2010) *Konstitutsionnye osnovy pravozashchitnoi deyatel'nosti prokuratury Rossiiskoi Federatsii* [Constitutional bases of human rights activity of the Prosecutor's Office of the Russian Federation]. Moscow.
 30. *Sbornik Prokuratura v sisteme politicheskikh i pravovykh institutov obshchestva* [Collection of Prosecutor's Office in the system of political and legal institutions of society] (1990). Moscow: NII GP RF Publ.
 31. Sukharev A.Ya. (ed.) (2018) *Prokurorskii nadzor* [Prosecutor's supervision]. Moscow: Norma Publ.
 32. Vekshin V.P. (2015) Konstitutsionno-pravovoi status prokuratury [Constitutional and legal status of the prosecutor's office]. *Vestnik akademii general'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii* [Bulletin of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation], pp. 3-9.
 33. Voronin O.V. (2013) O soderzhanii funktsii uchastiya prokurora v rassmotrenii del sudami [On the content of the function of the prosecutor's participation in the consideration of cases by the courts]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo* [Bulletin of the Tomsk State University. Law], 3 (9), p. 48.
 34. Yastrebov V.B. (2011) *Prokurorskii nadzor* [Prosecutor supervision]. Moscow.