

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Т. Е. Сушина*

Правовая норма в контексте предмета прокурорского надзора

Аннотация. Статья посвящена одному из актуальных вопросов теории прокурорского надзора, связанному с определением содержания предмета прокурорского надзора за исполнением законов. На основе ретроспективного анализа этапов становления и развития представлений о предмете прокурорского надзора за исполнением законов предложено сузить дискреционные полномочия прокурора, исключив из содержания предмета прокурорского надзора надзор за соблюдением и исполнением неопределенных (абсолютных) диспозитивных правовых норм, оставляющих решение вопросов на усмотрение участников правоотношений.

Ключевые слова: предмет прокурорского надзора за исполнением законов, дискреционные полномочия прокурора, соблюдение и исполнение законов, диспозитивные и императивные правовые нормы.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.69.8.160-168

Проблема сущностной характеристики предмета прокурорского надзора не теряла своей актуальности на всех этапах его становления и развития. Сегодня она приобрела особое значение, поскольку в соответствии со ст. 1 Конституции Российская Федерация провозглашена правовым государством.

Представление о правовом государстве ассоциируется прежде всего со способностью государства обеспечить верховенство закона во всех сферах общественной жизни и ограничить власть законом. Иными словами, в правовом

государстве граждане должны быть ограждены как от произвола и злоупотреблений органов власти и их должностных лиц, так и от излишней опеки с их стороны.

Проблема правового ограничения деятельности органов государственной власти имеет непосредственное отношение к прокурорскому надзору, так как закон в ряде случаев предоставляет прокурору некоторую свободу действий при принятии решений, то есть наделяет его широкими дискреционными полномочиями¹.

¹ В юридических словарях и юридических энциклопедиях термин «дискреционные полномочия» отсутствует. Большинство юристов придерживаются точки зрения о том, что дискреционные (англ. discretion, франц. discretionnaire — зависящие от личного усмотрения) полномочия предоставляют должностному лицу право действовать по собственному усмотрению в определенных условиях и в рамках закона.

© Сушина Т. Е., 2016

* Сушина Татьяна Евгеньевна, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры уголовно-процессуального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

suschin2011@yandex.ru

125993, Россия, г. Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9

Например, в уголовном процессе реализация прокурором своих дискреционных полномочий зависит от его личного усмотрения в случаях, когда закон предоставляет прокурору право выбора из нескольких равноценных вариантов поведения в зависимости от внутренней оценки фактических обстоятельств уголовного дела и данных о личности подозреваемого (обвиняемого)².

Вместе с тем следует исходить из того, что в уголовном судопроизводстве процессуальная деятельность прокурора урегулирована нормами УПК РФ. Это несколько упрощает решение вопроса об определении границ свободы усмотрения прокурора при осуществлении им надзора за исполнением законов органами предварительного расследования, чего не скажешь о так называемом общем надзоре прокуратуры³.

Деятельность прокурора по надзору за исполнением законов в контексте главы I раздела III Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» также допускает свободу личного усмотрения. Однако данная деятельность, в отличие от уголовного процесса, не регламентирована никаким кодифицированным нормативным правовым актом. В приказах Генерального прокурора Российской Федерации понятие «дискреционные полномочия» не приведено.

Поэтому применительно к надзору за исполнением законов установить такие критерии, которые бы, с одной стороны, ограничивали компетенционные возможности прокурора, а с другой стороны, обеспечивали адекватное соотношение его полномочий, закрепленных

в законе и практикуемых в жизни, значительно труднее⁴.

Обобщение практики прокурорского надзора и теоретико-правового опыта показало, что на протяжении последних 50–70 лет предпринимаются многочисленные попытки дать универсальную формулировку предмета прокурорского надзора за исполнением законов с целью ограничения дискреционных полномочий прокурора.

Так, в ст. 22 Положения о Верховном Суде СССР от 23 ноября 1925 г. общий надзор, осуществляемый прокуратурой Верховного Суда СССР, сводился к *наблюдению* за законностью, что уже в те годы вызывало большие сомнения в возможности прокуроров охватить все объекты.

В приказе Генерального прокурора СССР от 17 июня 1946 г. № 128 «Об усилении общего надзора за точным исполнением законов» была предпринята первая попытка ограничить прокурорский надзор только сферой *исполнения* законов должностными лицами и гражданами СССР.

Эта попытка получила закрепление в Положении о прокурорском надзоре в СССР (1955 г.)⁵.

В последующие годы имела место общая тенденция развития прокурорского надзора за исполнением законов «вширь». Одновременно формировалась общая правовая основа жизнедеятельности общества и государства, обусловленная процессами демократизации и внедрением рыночных регуляторов.

В постсоветский период прокуратура обеспечивала сопровождение всех проводимых

² Буланова Н. В. Дискреционные полномочия прокурора в уголовном судопроизводстве: содержание и реализация // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2016. № 1 (51). С. 22–32.

³ В законодательстве отечественного периода прокурорский надзор за исполнением законов и законностью правовых актов именовался общим надзором.

⁴ Стоит отметить, что понятие «полномочия» используется в ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» для раскрытия содержания надзорной деятельности прокурора. Более правильным представляется оперировать понятием «компетенция», которая определена Ю. А. Тихомировым как «возложенный законом на уполномоченный субъект объем публичных дел» и включает в себя помимо прав и обязанностей вопросы ответственности за неисполнение обязанностей // Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М., 2001. С. 55–57.

⁵ Паламарчук А. В., Бессарабов В. Г. История становления общего надзора и задачи органов прокуратуры по надзору за исполнением федерального законодательства // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ 2011. № 6 (26). С. 47–57.

в стране реформ⁶. В условиях интенсивного правотворчества во всех сферах общественной жизни сил и средств, которыми располагала прокуратура, стало явно не хватать.

Только за последние десять лет (2006—2015 гг.) в Российской Федерации принято 3 979 законов (2 208 законов в 2011—2015 гг. и 1 771 закон в 2006—2010 гг.), что в два раза больше, чем за предыдущий период⁷.

Второе десятилетие законотворческой деятельности государства (2006—2015 гг.) шло более интенсивно, так как не только требовалось принимать новые законы, но и исправлять нормотворческие дефекты стихийного законотворчества прошлых лет.

Сегодня правовую основу государственной деятельности следует признать в целом сформированной. Но количество принятых законов стало настолько велико, что ими становится трудно пользоваться даже профессионалам⁸.

Обилие правовой информации привело к специализации большинства юристов по отдельным отраслям права, поскольку освоить все действующие юридические акты практически невозможно.

К примеру, в экономической сфере приняты законы об особых экономических зонах, концессии, свободе экономической деятельности, стимулировании развития наукоемких отраслей, малого и среднего предпринимательства, продуктивной системы партнерства государства и частного бизнеса, исполнение которых требует глубоких познаний.

В этих условиях прокурор впервые столкнулся с тем, что дальнейшее расширение рамок надзора за исполнением законов с целью охватить «всех и вся» обрекает его на неудачу.

Как правильно отметил А. Я. Мыцыков, безграничное расширение рамок прокурорского надзора за исполнением законов не повлекло заметных улучшений в состоянии законности, так как не позволило прокурорам сосредоточиться на действительно актуальных направлениях надзора, требующих избирательного подхода к выбору объектов надзора⁹.

Об обреченности «расползания» прокурорского надзора писал и Т. А. Ашурбеков¹⁰.

Поэтому сейчас, когда ресурсные возможности прокуратуры оказались практически исчерпанными, остро встал вопрос о формировании нового теоретико-методологического подхода к пониманию роли и правовых возможностей прокурорского надзора за исполнением законов.

В первую очередь это касается иного научного осмысления сложившегося в прежний период представления о содержании предмета прокурорского надзора за исполнением законов, который, несмотря на условное отраслевое деление, является по своей правовой природе единым видом государственной деятельности, направленной на установление режима законности в государстве.

Сегодня в юридической литературе в предмет прокурорского надзора предлагается включить постоянное наблюдение (мониторинг) за состоянием законности в стране и информир-

⁶ По оценкам специалистов, прокурорский надзор за исполнением законов в постсоветское время насчитывал около 120 правовых сфер, объединяемых 10 отраслями права. См. об этом: *Казарина А. Х.* Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов. М., 2005. С. 4.

⁷ В 1996—2005 гг. принято всего 1 927 федеральных законов, из них 1 015 законов в 2001—2005 гг. и 912 законов в 1996—2000 гг. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 15.03.2016).

⁸ По данным официального портала правовой информации, в Российской Федерации действует около 5 350 федеральных законов. См.: URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 15.03.2016).

⁹ *Мыцыков А. Я.* Прокурорский надзор за исполнением законов (возможности, пределы, перспективы) // Прокурорская и следственная практика. 1998. № 3. С. 19—31 ; Проблемы развития правового статуса российской прокуратуры. М., 1998. С. 3 ; Прокуратура. Проблемы развития // Законность. 2000. № 1. С. 4—7.

¹⁰ *Ашурбеков Т. А.* Национальные проекты как приоритеты деятельности прокуратуры: функциональные, организационно-управленческие и методические аспекты. М., 2006 ; Правовые и организационные основы надзорной и иной функциональной деятельности прокуратуры в сфере национальной безопасности : автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 66.

рование об его результатах в установленном законом порядке Президента Российской Федерации, высших органов государственной власти и населения¹¹.

Также высказано мнение о необходимости закрепить за прокурором на законодательном уровне функцию координации деятельности органов государственного контроля по борьбе с правонарушениями¹².

Затронутые проблемы в силу их значимости требуют самостоятельного, более глубокого изучения.

Если же исходить из того, что прокурорский надзор за исполнением законов остается неизменным в предмете прокурорской деятельности как функция, предопределяющая социальное предназначение прокуратуры в обществе и государстве, то изменить научное представление о содержании предмета прокурорского надзора за исполнением законов возможно посредством использования сугубо юридических или технико-юридических приемов и методов.

В силу ч. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» под предметом прокурорского надзора принято понимать:

— соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, ор-

ганами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также соответствие законам издаваемых ими правовых актов¹³.

Следовательно, исходя из положений части 1 статьи 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», предметом прокурорского надзора является соблюдение Конституции Российской Федерации, соблюдение и исполнение законов, соответствие законам правовых актов. Названная формула воспринимается большинством юристов как аксиома.

Изучение показало, что на протяжении последних 40—50 лет ни одна кандидатская или докторская диссертация по специальности 12.00.11 «Судебная власть, прокурорский надзор, организация правоохранительной деятельности» не обходится без рассмотрения вопроса о предмете прокурорского надзора за исполнением законов.

Применительно к тому или иному направлению прокурорского надзора многие диссертанты, придерживаясь традиционного подхода к пониманию предмета прокурорского надзора, лишь конкретизируют его за счет выделения специальных объектов и субъектов прокурорско-надзорных отношений, и уточняют круг актов, надзор за исполнением которых должен осуществлять прокурор. Такое исследование, несомненно, имеет самостоятельную ценность для прокурорско-надзорной деятельности, в первую очередь в ее методическом аспекте, но не меняет сути сложившегося понимания предмета прокурорского надзора.

На самом деле следует признать, что законодательная формулировка предмета прокурорского надзора за исполнением законов достаточно размыта, аморфна, не отвечает требованиям правовой меры и не отражает реальное содержание деятельности органов прокуратуры.

¹¹ Казарина А. Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 481.

¹² Талипов Д. Х., Болдырев Д. Ю. Надзор за исполнением законов: подмена функций контролирующих органов или координация их деятельности // Законность. 2012. № 4. С. 28—33.

¹³ Коробейников Б. В. Основные понятия общего надзора // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. Ч. 2, М., 1975. С. 26 ; Ястребов В. Б. Прокурорский надзор. М., 2001. С. 11—15 ; Крюков В. Ф. Прокурорский надзор. М., 2006. С. 34, 43—44 ; Винокуров А. Ю., Винокуров Ю. Е. Прокурорский надзор. М., 2015. С. 133—134.

Поэтому прокуроры зачастую выполняют несвойственные им функции или перекладывают на себя функции других органов, которые также в пределах своей компетенции проверяют исполнение законов.

Например, достаточно часто имеет место подмена или дублирование государственного контроля прокурорским надзором, изучение прокурором документов первичного учета юридических лиц, консультирование прокурором граждан по находящимся в производстве судов уголовным, гражданским, административным делам и делам об административных правонарушениях, проведение прокурором проверок при отсутствии общественно значимых проблем.

Решение данной проблемы, на наш взгляд, возможно с позиций формально-логического подхода в хорошем смысле этого слова за счет рационализации, сужения и упорядочения поля усмотрения прокурора.

Сошлемся, на опыт Республики Казахстан, в которой, согласно Закону Республики Казахстан от 21 декабря 1995 г. № 2709 «О прокуратуре», высший надзор прокурора сведен только к точному и единообразному *применению* законов, т.е. ограничен надзором за законностью разрешения уполномоченными субъектами конкретных юридических дел.

В Украине длительное время прокурорский надзор, согласно Закону Украины от 5 ноября 1991 г. № 1789-XII «О прокуратуре», ограничивался только сферами соблюдения и применения законов¹⁴.

Определим и мы соотношение введенных в предмет прокурорского надзора понятий

«соблюдение законов» и «исполнение законов». Очевидно, что оба они являются формами реализации закона¹⁵.

В юридических словарях и энциклопедиях эти понятия не рассматриваются¹⁶.

В словарях русского языка понятие «соблюдение» толкуется как исполнение в точности, строго, а под «исполнением» предлагается понимать совершение определенных действий либо воздержание от совершения действий¹⁷.

Следовательно, *соблюдение закона* — это пассивное воздержание от совершения действий, находящихся под запретом, а *исполнение закона* требует активных действий по выполнению определенных в законе обязательных предписаний либо воздержание от совершения запрещенных в законе действий под страхом ответственности.

Теперь определим понятие «закон», которое в ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» употребляется в собирательном значении.

Законом признается нормативный правовой акт, принятый в особом порядке органом законодательной власти или референдумом, устанавливающий, изменяющий или отменяющий правила регулирования наиболее важных общественных отношений.

Законы, как известно, состоят из статей. В статьях законов изложены правовые нормы. Соотношение статей и правовых норм многовариантно. Например, правовая норма и статья могут полностью совпадать, одна статья закона может включать в себя несколько правовых норм, одна правовая норма может располагаться в нескольких статьях закона¹⁸.

¹⁴ В настоящее время по Закону Украины от 14 октября 2014 г. № 1697-VII «О прокуратуре» в Украине прокурорский надзор за исполнением законов отменен. Выполнение контрольных и надзорных функций возложено на профильные министерства, соответствующие центральные органы власти, Кабинет министров.

¹⁵ В теории государства и права по характеру правореализующих действий, обусловленных содержанием правовой нормы, классически выделяют соблюдение, исполнение, использование и применение закона (воплощаемого в нем права) // Проблемы общей теории права и государства : учебник для юридических вузов / под общ. ред. В. С. Нерсисянца. М., 2001. 832 с.

¹⁶ Напр.: Российская юридическая энциклопедия. М., 1999—X. 1110 с. ; Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. О. Е. Кутафин. М., 2002. 559 с. ; Тихомиров Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. М., 2007. 972 с. ; Борисов А. Б. Большой юридический словарь. М., 2010. 848 с.

¹⁷ Напр.: Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка. М., 2015. С. 391, 1103.

¹⁸ Тихомиров Ю. А. Теория закона. М., 1982. 255 с. ; Чечоев В. К., Швандерова А. Р. Теория государства и права : электронный учебник. Ростов н/Д, 2012.

Как видим, не сам закон, а правовые нормы формулируют, по сути, правила поведения.

При всем своем многообразии правовые нормы подразделяются на *диспозитивные и императивные (регулятивные и охранительные)* нормы. Они-то и определяют методы правового регулирования общественных отношений.

Диспозитивные правовые нормы относят к нормам дозвоительного права и предоставляют возможность субъекту права действовать по своему усмотрению¹⁹.

Эти нормы имеют неопределенную (абсолютную) или относительно-неопределенную (относительную) гипотезу. Они присущи преимущественно отраслям частного права, но содержатся и в нормах уголовного, уголовно-процессуального, административного права²⁰.

Неопределенная гипотеза оставляет решение того или иного вопроса исключительно на усмотрение участников правоотношений, не связывая их какими-либо вариантами поведения.

Относительно-неопределенные диспозитивные нормы дают субъектам правоотношений свободу, ограничивая ее путем указания нескольких вариантов решения определенного вопроса и предоставления права выбора одного из них либо указания возможных вариантов решения определенного вопроса (напр., ст. 46 Конституции РФ).

Поскольку диспозитивным нормам права присуще правило «если иное не установлено законом (договором)», то они становятся общеобязательными только в одном случае: при отсутствии волеизъявления сторон поведение, закрепленное в диспозитивной норме права, становится обязательным.

Регулятивные правовые нормы предписывают субъекту права строго определенное поведение, обязывают его выполнить определенные правовые действия. Неисполнение предписываемых требований влечет недействительность правового акта или действия.

Охранительные правовые нормы выражаются в категоричных предписаниях и не допускают никаких отступлений от установленных в них правил. Они запрещают определенное поведение под угрозой применения государственного властного воздействия в виде уголовной, административной, налоговой и других видов ответственности²¹.

Резюмируя сказанное, можно утверждать, что не сам закон, а вид правовой нормы должен стать определяющим в понимании предмета прокурорского надзора.

В этой связи заслуживает внимания точка зрения Бут Н.Д., которая применительно к прокурорскому надзору за исполнением законов о свободе экономической деятельности указала, что в поле зрения прокурора должны находиться не диспозитивные, а только императивные (регулятивные и охранительные) правовые нормы, носящие строго обязательный характер²².

Вместе с тем, говоря об общем надзоре прокурора, представляется более правильным утверждать, что прокурор не должен осуществлять надзор за исполнением не всех диспозитивных правовых норм, а только диспозитивных правовых норм с неопределенными гипотезами, так как он не вправе вмешиваться в сферу дозволения, не ограниченную никаким запретом.

Предметом прокурорского надзора за исполнением законов должно стать соблюдение охранительных правовых норм и исполнение

¹⁹ Диспозитивные правовые нормы (от латинского «dispositivus») буквально означают допускающие выбор. Подробнее об этом: *Лапшин И. С.* Диспозитивные нормы права : монография. Н. Новгород, 2002. 132 С.

²⁰ Напр.: ст. 37—42, 75, 76, примечания к ст. 122, 201, 208, 210 УК РФ; ч. 5 ст. 177, ч. 3 ст. 178, глава 41 УПК РФ; административное усмотрение лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в КоАП РФ.

²¹ *Мотовиловкер Е. Я.* Теория регулятивного и охранительного права. Воронеж, 1990. 135 с. ; *Шишко И. В.* Взаимосвязь уголовно-правовых и регулятивных норм в сфере экономической деятельности: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2004. 402 с.

²² *Бут Н. Д.* Теоретические, правовые, организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 31.

регулятивных правовых норм и диспозитивных правовых норм с относительно неопределенной гипотезой.

С учетом изложенного, думается, что в ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» необходимо ввести дополнительный ограничитель, конкретизирующий предмет прокурорского надзора.

Под предметом прокурорского надзора следует понимать не соблюдение и исполнение законов в их собирательном значении, а *соблюдение* законов, запрещающих совершение действий под угрозой ответственности, и *исполнение* законов, регулирующих совершение действий, либо ограничивающих правовую свободу субъектов правоотношений.

Неопределенные диспозитивные правовые нормы не должны входить в предмет прокурорского надзора. При распространенности нарушений данных норм и наличии негативных последствий, влияющих на состояние законности, прокурор может обратить внимание законотворческих органов на необходимость коррекции существующих или принятия новых нормативных правовых актов.

Право участия в правотворческой деятельности государства прокурор может реализовать и при выявлении иных потребностей в правовом регулировании общественных отношений, закрепленных в неопределенных диспозитивных правовых нормах.

Предложенная выше формулировка предмета прокурорского надзора, безусловно, сужает круг актов, надзор за соблюдением и исполнением которых должен осуществлять прокурор, а следовательно, и ограничивает в самом первом приближении дискреционные полномочия прокурора. Вместе с тем и она оставляет открытыми многие аспекты, требующие проработки.

Во-первых, назрела необходимость принятия Регламента деятельности прокурора по надзору за исполнением законов или иного процессуального закрепления данной деятельности.

Во-вторых, следует разработать методику, обеспечивающую внедрение указанных выше дополнительных ограничителей прокурорского надзора за исполнением законов в практическую деятельность прокуроров.

В-третьих, нового осмысления требует вопрос о том, должен ли прокурор самостоятельно заниматься поисковой деятельностью по обнаружению нарушений законов. Формулировка ст. 1, 2, 23 Закона СССР от 30 ноября 1979 г. «О прокуратуре СССР», возлагавшая на прокурора обязанность выявлять любое нарушение закона, от кого бы оно не исходило, сегодня вошла в противоречие с внедренными в правовую систему России принципами диспозитивности и процессуальной экономии.

Согласно ч. 2 ст. 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор реализует свои полномочия только по поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер. Это не исключает возможности обнаружения прокурором в рамках проверки и других допущенных нарушений законов.

Думается, что компенсацией проводившейся ранее целенаправленной деятельности по выявлению прокурором любых нарушений законов могут стать данные осуществляемого ежегодно прокурором мониторинга состояния законности и правопорядка в стране, свидетельствующего об изменении, сохранении прежних тенденций, появлении новых нарастающих общество фактов противоправной активности, требующих криминализации (т.е. установления ответственности).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Ашурбеков Т. А. Национальные проекты как приоритеты деятельности прокуратуры: функциональные, организационно-управленческие и методические аспекты. — М., 2006.
2. Ашурбеков Т. А. Правовые и организационные основы надзорной и иной функциональной деятельности прокуратуры в сфере национальной безопасности : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2009.
3. Буланова Н. В. Дискреционные полномочия прокурора в уголовном судопроизводстве: содержание и реализация // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. — 2016. — № 1 (51).
4. Бут Н. Д. Теоретические, правовые, организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2011.

5. Винокуров А. Ю., Винокуров Ю. Е. Прокурорский надзор. — М., 2015.
6. Казарина А. Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов. — М., 2005.
7. Казарина А. Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2009.
8. Коробейников Б. В. Основные понятия общего надзора // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. — Ч. 2, — М., 1975.
9. Крюков В. Ф. Прокурорский надзор. — М., 2006.
10. Лапшин И. С. Диспозитивные нормы права : монография. — Н. Новгород, 2002.
11. Мотовиловкер Е. Я. Теория регулятивного и охранительного права. — Воронеж, 1990.
12. Мыцыков А. Я. Прокурорский надзор за исполнением законов (возможности, пределы, перспективы) // Прокурорская и следственная практика. — 1998. — № 3.
13. Мыцыков А. Я. Проблемы развития правового статуса российской прокуратуры. — М., 1998.
14. Мыцыков А. Я. Прокуратура. Проблемы развития // Законность. — 2000. — № 1.
15. Паламарчук А. В., Бессарабов В. Г. История становления общего надзора и задачи органов прокуратуры по надзору за исполнением федерального законодательства // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. — 2011. — № 6 (26).
16. Талипов Д. Х., Болдырев Д. Ю. Надзор за исполнением законов: подмена функций контролирующих органов или координация их деятельности // Законность. — 2012. — № 4.
17. Тихомиров Ю. А. Теория закона. — М., 1982.
18. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. — М., 2001.
19. Шишко И. В. Взаимосвязь уголовно-правовых и регулятивных норм в сфере экономической деятельности: дис. ... д-ра юрид. наук. — Екатеринбург, 2004.
20. Ястребов В. Б. Прокурорский надзор. — М., 2001. — С 11—15.

Материал поступил в редакцию 21 января 2016 г.

RULE OF LAW IN THE CONTEXT OF THE SUBJECT OF SUPERVISION

SUSHINA Tatiana Evgen'evna — PhD in Law, Senior Lecturer at the Department of Criminal Law and Procedure, Kutafin Moscow State Law University
suschin2011@yandex.ru
123995, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

Review. *The article is devoted to one of the topical issues of procuratorial theory associated with the determination of the content of the subject of procuratorial supervision over compliance with the law. On the basis of retrospective analysis of the stages of formation and development of ideas on the subject of procuratorial supervision over compliance with the law, the author proposes to narrow the discretionary powers of the Prosecutor, eliminating supervision and execution of undefined (absolute)-mandatory legal provisions from the content of the concept of prosecutorial supervision, leaving the solution of the issues to the discretion of participants of legal relationships.*

Keywords: *the subject of procuratorial supervision over compliance with the law, the discretionary powers of the Prosecutor, compliance and enforcement, legal and peremptory norms.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Ashurbekov T. A. Nacional'nye proekty kak priority dejatel'nosti prokuratury: funkcional'nye, organizacionno-upravlencheskie i metodicheskie aspekty. — М., 2006.
2. Ashurbekov T. A. Pravovye i organizacionnye osnovy nadzornoj i inoj funkcional'noj dejatel'nosti prokuratury v sfere nacional'noj bezopasnosti : avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. — М., 2009.
3. Bulanova N. V. Diskreционnye polnomochija prokurora v ugolovnom sudoproizvodstve: sodержanie i realizacija // Vestnik Akademii General'noj prokuratury RF. — 2016. — № 1 (51).

4. *But N. D.* Teoreticheskie, pravovye, organizacionnye osnovy prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov o svobode jekonomicheskoy dejatel'nosti v Rossijskoj Federacii : avtoref. dis...d-ra jurid. nauk. — M., 2011.
5. *Vinokurov A. Ju., Vinokurov Ju. E.* Prokurorskij nadzor. — M., 2015.
6. *Kazarina A. H.* Predmet i predely prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov. — M., 2005.
7. *Kazarina A. H.* Teoreticheskie i prikladnye problemy prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov jekonomicheskoy napravlenosti : dis. ... d-ra jurid. nauk. — M., 2009.
8. *Korobejnikov B. V.* Osnovnye ponjatija obshhego nadzora // Voprosy teorii i praktiki prokurorskogo nadzora. — Ch. 2, — M., 1975.
9. *Krjukov V. F.* Prokurorskij nadzor. M., 2006.
10. *Lapshin I. S.* Dispozitivnye normy prava : monografija. — N. Novgorod, 2002.
11. *Motovilovker E. Ja.* Teorija reguljativnogo i ohranitel'nogo prava. — Voronezh, 1990.
12. *Mycykov A. Ja.* Prokurorskij nadzor za ispolneniem zakonov (vozmozhnosti, predely, perspektivy) // Prokurorskaja i sledstvennaja praktika. — 1998. — № 3.
13. *Mycykov A. Ja.* Problemy razvitija pravovogo statusa rossijskoj prokuratury. — M., 1998.
14. *Mycykov A. Ja.* Prokuratura. Problemy razvitija // Zakonnost'. — 2000. — № 1.
15. *Palamarchuk A. V., Bessarabov V. G.* Istorija stanovlenija obshhego nadzora i zadachi organov prokuratury po nadzoru za ispolneniem federal'nogo zakonodatel'stva // Vestnik Akademii General'noj prokuratury RF. — 2011. — № 6 (26).
16. *Talipov D. H., Boldyrev D. Ju.* Nadzor za ispolneniem zakonov: podmena funkcij kontrolirujushhih organov ili koordinacija ih dejatel'nosti» // Zakonnost'. — 2012. — № 4.
17. *Tihomirov Ju. A.* Teorija zakona. — M., 1982.
18. *Tihomirov Ju. A.* Teorija kompetencii. — M., 2001.
19. *Shishko I. V.* Vzaimosvjaz' ugovovno-pravovyh i reguljativnyh norm v sfere jekonomicheskoy dejatel'nosti: dis. ... d-ra jurid. nauk. — Ekaterinburg. 2004.
20. *Jastrebov V. B.* Prokurorskij nadzor. — M., 2001. — S 11—15.