

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)

на тему Взаимодействие прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности

Студент

И.В. Бугайцева

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н., доцент А.А. Иванов

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2020

Аннотация

Тема выпускной квалификационной работы: «Взаимодействие прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности».

Актуальность темы выпускной квалификационной работы заключается в непреходящей важности соблюдения законов в сфере государственного управления. Прокуратура является органом, осуществляющим надзор за обеспечением законности в деятельности государственных и муниципальных органов, в связи с чем вопросы выстраивания эффективного взаимодействия между органами прокуратуры и поднадзорными органами представляют собой исключительную важность.

Цель выпускной квалификационной работы – рассмотрение проблем, возникающих в процессе взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности.

Задачи: 1) изучение истории создания и развития прокуратуры Российской Федерации; 2) анализ правовых основ деятельности прокуратуры Российской Федерации; 3) изучение нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность прокуратуры Российской Федерации; 4) изучение актов прокурорского реагирования и их назначения; 5) анализ правоприменительной практики и выявление проблем, возникающих в процессе организации взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с прокуратурой Российской Федерации в сфере обеспечения законности, а также предложение путей решения данных проблем.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. История создания прокуратуры как надзорного органа в Российской Федерации	6
1.1 Историческое развитие института прокуратуры в Российской Федерации.....	6
1.2. Правовые основы деятельности современной прокуратуры Российской Федерации.....	15
Глава 2. Надзор за исполнением законов и законностью правовых актов	20
2.1. Сущность, объект, предмет и виды прокурорского надзора за исполнением законов.....	20
2.2. Полномочия прокуроров по надзору за исполнением законов.	32
2.3. Правовые средства реагирования прокурора на выявленные правонарушения	33
Глава 3. Совершенствование взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности	45
3.1. Проблемы, возникающие в процессе взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности	45
3.2. Сравнение взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности в РФ и в странах Европы	50
Заключение	62
Список используемой литературы и используемых источников.....	66

Введение

Результативность государственного управления напрямую зависит от качества работы государственного аппарата, который в любом современном государстве представляет собой мощную разветвленную систему разнообразных органов, различающихся по сферам деятельности, задачам, функциям, организационной структуре.

Важным элементом государственного аппарата выступают правоохранительные органы, которые призваны обеспечивать и поддерживать законность и стабильность в обществе. К таким органам с полным основанием можно отнести и прокуратуру Российской Федерации

Согласно Федеральному закону от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», прокуратура от имени Российской Федерации осуществляет надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов, действующих на территории страны, является единой федеральной системой органов [51].

Деятельность уполномоченных должностных лиц, которая направлена на обеспечение единства и укрепление законности, защиту прав, свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов государства и общества, осуществляемая путем выявления и устранения нарушений закона, привлечения виновных лиц к установленной российским законодательством ответственности именуется прокурорским надзором.

Актуальность данной темы не вызывает сомнений, сила государства и спокойствие ее граждан напрямую зависят от соблюдения и уважения законов всеми субъектами на территории этого государства, а прокуратура является органом, надзирающим за соблюдением законности в обществе

В настоящее время предметом споров многих ученых выступает судьба и предназначение в государстве такого основного надзорного органа Российской Федерации, которым является прокуратуры. Данные дискуссии объясняются тем, что начиная с момента создания, прокуратура служила

«оком государевым» и обеспечивала соответствующий и необходимый основным задачам государства уровень правопорядка и законности.

Будучи самостоятельной структурой, действующей в рамках единого государственного аппарата, в сочинениях некоторых исследователей прокуратура рассматривается в качестве отдельной разновидности государственной власти. Именно прокуратура может в значительной степени быть той самой сдерживающей силой, которая будет способствовать сохранению баланса между тремя ветвями власти и их согласованному функционированию.

Будучи элементом государственного механизма, данный надзорный орган способен обеспечить защиту не только основных прав и свобод человека и гражданина, но и публичных интересов, обеспечивая законность принятия нормативных правовых актов, уполномоченными на то органами и их применения.

Следует отметить, что данный результат достижим только в том случае, если независимый статус и необходимые полномочия прокуратуры будут закреплены в Основном законе Российской Федерации – Конституции РФ.

Современная прокуратура нуждается в расширении полномочий, что неизбежно будет обусловлено реформированием данного органа власти. Принципиально важно для России уточнить статус прокуратуры и способы ее взаимодействия с органами власти на всех уровнях.

-сравнить прокуратуру Российской Федерации и прокуратуры стран Европы.

Объектом исследования выступают общественные отношения с органами государственной власти и местного самоуправления, возникающие в процессе деятельности прокуратуры в сфере обеспечения законности.

Предметом исследования является существующий нормативный материал, регламентирующий деятельность прокуратуры Российской Федерации и механизмы ее взаимодействия с иными органами в сфере обеспечения законности.

Целью выпускной квалификационной работы является рассмотрение проблем, возникающих в процессе взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности.

Для достижения поставленных целей ставились следующие задачи:

1. Изучение истории создания и развития прокуратуры Российской Федерации;
2. Анализ правовых основ деятельности прокуратуры Российской Федерации;
3. Изучение нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность прокуратуры Российской Федерации;
4. Изучение актов прокурорского реагирования и их назначения;
5. Анализ правоприменительной практики и выявление проблем, возникающих в процессе организации взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с прокуратурой Российской Федерации в сфере обеспечения законности, а также предложение путей решения данных проблем.

В выпускной квалификационной работе задействовались методы историко-юридический, формально-юридический, определения понятий. Метод системного анализа дал возможность более конкретно рассмотреть свойства и качества некоторых категорий, значимых для проводимого исследования. С помощью эмпирических методов удалось выявить проблемы в сфере взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и местного самоуправления, существующие на практике.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

Глава 1. История создания прокуратуры как надзорного органа в Российской Федерации

1.1 Историческое развитие института прокуратуры в Российской Федерации

Начало истории современной прокуратуры приходится на период эпохи Петра Великого в первой четверти XVIII века. По шведскому образцу, но с учетом российской реальности Петр I, проводя реформирование органов государственного управления, впервые сделал попытку внутри Сената и в губерниях создать органы контроля – фискалитет. Во главе фискалитета стоял обер-фискал, который нес ответственность перед царем. Регламентирована компетенция фискалов Указом «о фискалах и о их должности и действии» от 17 марта 1714 года, а именно: фискалы обязаны знать обо всем, что может противоречить интересам государства, докладывать Петру Великому «о злом умысле против персоны его величества или измене», а также о бунте или возмущении, «... не вкрадываются ли в государство шпионы», должны противостоять казнокрадству и взяточничеству. В основе формирования фискалитета лежал ведомственный и территориальный принцип. Так провинциал-фискал надзирал за городскими фискалами и один раз в год «учинял» за ним контроль [41].

12 января 1722 года Петр Великий своим указом создал должность генерал-прокурора, который возглавлял государственно-правовой институт прокуратуры. Прокуратура осуществляла надзор за соблюдением законов государственными органами. Если надзорный орган устанавливал факт нарушения закона, то он вправе был требовать от соответствующего учреждения или лица устранить данное нарушение, а также прокуратура вправе была опротестовать незаконное решение.

В своем указе от 27 апреля того же года Петр I обозначил права и обязанности генерал-прокурора: «Сей чин – яко око наше и стряпчий в делах государственных». Из данной формулировки следует, что генерал-прокурор был обязан заботиться о государственных делах и быть помощником императора, его «оком» [40].

После того как умирает Петр I, прокуратура фактически перестала функционировать, особенно это заметно в годы правления Анны Иоановны. Однако в период правления Елизаветы Петровны прокуратура была восстановлена в своих прерогативах.

Елизавета Петровна своим указом от 12 декабря 1741 года восстановила прокуратуру в полномочиях в соответствии с указом своего отца, Петра Великого, от 1722 года [7].

Местный прокурорский надзор усиливается в годы правления Екатерины II. Принципиально важную для государства позицию выразила в «Наставлении губернаторам» от 21 апреля 1764 года Екатерина Великая: «Если части целого в не порядке и не устройстве пребудут, все целое не может быть отнюдь совершенно. Главные же части, составляющие целое отечество наше, суть губернии...». С определенным распределением функций государства Учреждение о губерниях 1775 года выстраивало местное управление на двух уровнях, а именно в губерниях и в уездах.

В данном акте были прописаны основные полномочия губернских прокуроров и задачи надзорного органа, а именно перед данными лицами ставился ряд задач:

1. сохранить интересы императорского величества и целостность власти,
2. не допускать запрещенных законом сборов с народа,
3. истребить «вредные взятки».

Прокуратура была вправе проверять решения судов на соответствие закону и следить за законностью деятельности уездных и губернских органов. Также необходимо отметить, что на прокуроров в судах возлагалась

обязанность защищать интересы «лиц беспомощных», в чем можно видеть определенную преемственность в настоящее время.

Во времена правления Павла I, генерал – прокурор считался первым лицом после императора, из чего следует, что функции его были значительно расширены. Несомненно, на развитие и деятельность прокуратуры повлияло и желание императора все созданное при Екатерине II переделать, изменить. При Павле I произошло сокращение штата органов прокуратуры, а именно упразднена должность «стряпчий». Однако данная должность была восстановлена в период правления сына Павла I – Александра I.

Важную роль в новом устройстве прокурорского надзора сыграли проекты преобразований Сената, так как в них рассматривалась идея уменьшить роль и значение должности генерал – прокурора в государственном управлении [1].

Прокуроры наблюдают за процессами, происходящими в государстве и контролируют их «закономерность», однако непосредственного участия в разрешении возникающих на практике дел не принимают.

Обладая полномочиями опротестовать акт изданный в нарушение закона, прокурор ставил отметку «читал» если подобных нарушений не усматривалось [32].

В период, когда страной правил Александр II, значительно усилились и трансформировались полномочия органов прокуратуры. В частности, когда этап предварительного следствия подходил к завершению, прокурор давал заключение в виде обвинительного акта о придании обвиняемого суду [1].

Усиление органов прокуратуры в качестве органов, участвующих в организации репрессий после членов революционных движений, привело к тому обстоятельству, что после установления советской власти прокуратура была упразднена, как государственный институт, без замены ее новой советской прокуратуры, Декретом о суде № 1 от 24.11.1917.

После чего контроль и надзор за соблюдением законов в деятельности органов государственного управления и местных органов власти в советской

республике осуществляли различные учреждения, такие как: 1) Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК), 2) рабочее – крестьянская инспекция (РКИ), 3) Совет Народных Комиссаров (СНК), 4) народные комиссариаты, 5) органы Народного комиссариата государственного контроля и его местные учреждения, 6) органы Всероссийской чрезвычайной комиссии (ВЧК), которые были преобразованы в органы Главного политического управления и судебно – следственные органы в 1922 году.

Из вышеизложенного следует, что функция надзора за исполнением требований закона государственными органами, общественными объединениями, должностными лицами, гражданами распределилась среди ряда учреждений и органов. Подобный подход не отвечал требованиям всемерного укрепления законности, а также не способствовал ее единообразному пониманию.

Единственным выходом из создавшейся ситуации было создание централизованного органа, который не будет зависеть от поднадзорных ему учреждений, способного осуществлять надзор за исполнением законов максимально эффективно на столь большой территории страны всеми субъектами права. Владимир Ильич Ленин был убежден, что таким органом должна стать государственная советская прокуратура.

Положение о прокурорском надзоре Российской Советской Федеративной Социалистической Республики было принято 28.05.1922 года. В непосредственном подчинении прокурора республики в каждой губернии и области РСФСР состояли прокуроры, а также их помощники [16]. Можно сказать, что по своей сути Положение о прокурорском надзоре РСФСР 1922 года восстанавливало российскую модель прокуратуры периода правления Александра II.

Из-за того что прокуратура довольно большой промежуток времени входила в состав Верховного Суда Союза Советских Социалистических Республик или Наркомата юстиции РСФСР, где в тесном взаимодействии с

судами или органами юстиции, осуществляла надзор за законностью в государстве, она не являлась самостоятельным органом. Во время принятия вышеуказанного нормативного акта довольно ожесточенный спор вызывал вопрос подчинения органов прокуратуры. Ситуацию разрешило письмо в Политбюро, от В.И. Ленина, имевшее название «О «двойном» подчинении и законности», в котором Ленин в жесткой форме предложил ЦК РКП (б) не принимать предложение о «двойном» подчинении, аргументировав тем, что прокурорский надзор не имеет никакой административной власти, никаким решающим голосом ни по одному административному вопросу не пользуется. Прокурор обязан лишь следить за установлением действительно единообразного понимания законности во всей республике, вопреки каким бы то ни было местным влияниям и несмотря ни на какие местные различия.

Единственное право и обязанность прокурора передать дело на «решение суда». Однако если исполнительные комитеты советских органов приняли решение, которое является незаконным, прокуроры не правомочны его обжаловать, что свидетельствует о некоей уступке местным органам власти.

Процесс превращения прокуратуры в единую самостоятельную систему и ее централизации был полностью завершен в связи с принятием Постановления ЦИК и СНК СССР «Об учреждении прокуратуры Союза ССР» в 1933 году. С принятием в 1936 году Конституции СССР были закреплены основы прокурорского надзора уже на высшем законодательном уровне. В ней были закреплены следующие принципы:

- принцип независимости органов прокуратуры, от каких бы то ни было местных органов;
- принципы организации деятельности, организационное построение, определены задачи и функции прокуратуры.

Все вышеуказанное в совокупности являлось очередным важным шагом в развитии законодательства о прокурорском надзоре. Однако, к глубокому сожалению, невозможно не признать тот факт, что роль органов

прокуратуры была существенно принижена в условиях культа личности И.В. Сталина. В стране допускались грубейшие нарушения законности, нарушения прав человека, имели место массовые репрессии, однако сотрудники прокуратуры фактически были не в состоянии противостоять этому. Зачастую аресты производились без санкции прокурора, а те сотрудники прокуратуры, которые боролись с нарушениями законов, сами становились жертвами беззакония и произвола.

Усилия прокуратуры, как в принципе и любых других правоохранительных органов, во времена Великой Отечественной войны были направлены на борьбу с немецко-фашистскими захватчиками.

В послевоенные годы возникла необходимость укрепления законности в сельском хозяйстве, в промышленности, в экономической сфере в целом, на что и была направлена деятельность прокуратуры.

Верховный Совет СССР 19 марта 1946 года принял закон о присвоении прокурору СССР наименования Генеральный прокурор СССР, в целях повышения авторитета органов прокуратуры в решении задач государственного значения [1].

Указом Президиума Верховного Совета от 24 мая 1955 года утверждено Положение о прокурорском надзоре в СССР. Данное Положение законодательно закрепило основные задачи прокурорского надзора и методы их осуществления. Кроме того Положением были расширены и конкретизированы полномочия органов прокуратуры. В связи с данными событиями происходит усиление структуры прокурорского надзора. Столь широкая компетенция прокуратуры по кругу объектов надзора создала важные предпосылки для осуществления мероприятий направленных на охрану прав и свобод человека и гражданина [44].

Также усилению единства и централизации прокурорского надзора поспособствовала принятая 7 октября 1977 года Конституция СССР. В данной Конституции впервые введена специальная глава «Государство и личность», таким образом, законодателем сделана попытка не только

провозгласить права граждан, но и гарантировать их. В отдельной главе Конституции раскрывались основополагающие принципы деятельности органов прокуратуры, к которым относятся: строгая централизация прокурорской системы и непосредственная подотчетность Генерального прокурора СССР Верховному Совету СССР, а в период между сессиями Верховного Совета СССР – его Президиуму дополняли принцип независимости прокуратуры от местных органов. Вместе с тем, Генеральный прокурор СССР обладал правом на законодательную инициативу в Верховном Совете СССР [13].

30 ноября 1979 года Верховным Советом СССР был принят Закон о прокуратуре СССР. Законом конкретизируется порядок осуществления прокурорского надзора, а также регламентируется включение в прокурорский надзор государственных комитетов, распорядительных и исполнительных органов местных Советов.

Обязанность осуществления высшего надзора за точным, единообразным исполнением законов всеми субъектами права возлагается на Генерального прокурора СССР, а также на прокуроров, находящихся в его подчинении.

Кроме того, расширяются полномочия прокуроров по осуществлению надзора за законностью действий предварительного следствия и органов дознания. То есть органы прокуратуры следили за тем, чтобы лица не подвергались аресту без санкции прокурора или без судебного решения. Сотрудники прокуратуры осуществляли надзор за тем, чтобы во время расследования преступлений неуклонно соблюдались требования закона о полном, всестороннем, объективном исследовании всех обстоятельств дела. В частности органы прокуратуры надзирали за соблюдением законов в местах лишения свободы и предварительного заключения [6].

Значительное расширение в восьмидесятые годы прошлого столетия получила правозащитная роль прокуратуры – особенно заметной она стала с принятием Закона о прокуратуре СССР. В частности с принятием 26.12.1990

г. Закона СССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления», который значительно расширил рамки прокурорского надзора в правозащитной сфере, так как законность деятельности местных Советов народных депутатов, массовых движений, политических партий стали предметом надзора. Распад Союза Советских Социалистических Республик также повлиял на дальнейшее развитие российской прокуратуры. Принятие 17 января 1992 года Закона Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» является отправной точкой начала современной прокуратуры. Вышеуказанный нормативно правовой акт не только внес значительные коррективы в содержание прокурорского надзора, но и изменил его функции, направления, полномочия прокуроров. Появился раздел, который регламентирует, что составной частью системы прокуратуры является военная прокуратура, особенности деятельности которой также регламентирует настоящий Федеральный закон [2]. Как известно, Конституция Российской Федерации, которая действует на территории страны и по сей день, была принята всенародным голосованием 12.12.1993 года, в 7 главе, речь идет, в частности, о прокуратуре Российской Федерации. Но мало кто знает о том, что в изначальном проекте Конституции прокуратура как орган власти вовсе отсутствовала. Ее планировали заменить на полномочных представителей Президента Российской Федерации в субъектах государства, вместе с тем функции прокуратуры частично передать следственным органам и судам. Однако данный проект не вступил в законную силу благодаря настойчивости Алексея Ивановича Казанника. В период разработки проекта Конституции Генеральный прокурор Российской Федерации А.И. Казанник, узнав о том, что в вышеуказанном законе отсутствует статья посвященная прокуратуре, добился приема у Б.Н. Ельцина в последний день работы над редактированием проекта Конституции и сумел доказать ему, что государство нуждается в таком органе как прокуратура [8].

Из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что прокурорский надзор прошел несколько этапов развития, среди которых можно выделить:

1) Досоветский этап (с 1722 по 1917 гг.), который можно разделить на ряд подпериодов, рассмотренных ранее.

2) Советский этап (с 1917 по 1991гг.), который также делится на несколько периодов, а именно: 2.1. период образования и организации деятельности прокуратуры в системе органов юстиции (до 1932 г.); 2.2. учреждение самостоятельной прокуратуры (1933 г.); 2.3. укрепление, повышение независимости прокурорского надзора (до 1991 г.).

3) Современный этап развития прокуратуры начинается с 1992 года.

При этом необходимо отметить, что определение места прокуратуры в системе государственных органов на данном этапе развития не завершилось. 5 февраля 2014 года принят Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», который вступил в законную силу со дня его обнародования 6 февраля 2014 года. Данным изменением законодатель устранил проблему отождествления судебной ветви власти и прокуратуры, так как в ряде случаев нахождение норм о прокуратуре в главе, посвященной судебной власти, являлось аргументом для рассмотрения прокуратуры как ее составной части, что крайне спорно, поскольку прокуратура не является судебным органом и не осуществляет деятельность по отправлению правосудия. Вместе с тем необходимо отметить, что Президент Российской Федерации своим Указом от 29.12.1995 г. № 1329 установил День работника прокуратуры Российской Федерации, который отмечается в нашей стране каждый год 12 января [42]. Данным Указом был в некоторой степени подведен итог под многолетним успешным развитием органов прокуратуры и их работой в сфере обеспечения законности правоприменения в тесном сотрудничестве с иными органами государственной власти и органами местного самоуправления в Российской Федерации.

1.2. Правовые основы деятельности современной прокуратуры Российской Федерации

Без сомнения можно говорить о том, что определение места конкретного государственного органа в структуре и системе иных органов является очень важным аспектом, так как это позволяет нам определить его правовой статус, роль в достижении государственных целей и эффективность его функционирования.

В частности такой государственный орган как прокуратура Российской Федерации является надзорным органом, который следит за исполнением всеми субъектами права норм Конституции и иных законов, действующих на территории государства.

В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», порядок деятельности и организация прокуратуры России, а также полномочия прокуроров определяются Конституцией, настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами и международными договорами Российской Федерации [51].

Рассмотрим более детально правовые акты, которые являются фундаментальными для деятельности прокуратуры.

Данный перечень следует начать с основного закона Российской Федерации – с Конституции РФ. На основании данного акта можно сделать вывод о том, что прокуратура является единой федеральной централизованной системой органов, которые осуществляют от имени государства надзор за исполнением законов. Вместе с тем пунктом «о» статьи 71 предусмотрена исключительная компетенция России на правовое регулирование статуса и деятельности прокуратуры [14].

На протяжении многих лет велось активное обсуждение теоретиками и практиками вопроса нахождения прокуратуры в 7 главе Конституции, которая называлась «Судебная власть». Многие ученые относят прокуратуру к отдельной (четвертой) ветви власти, которую называли надзорно-

контрольная и считают необходимым закрепить статус прокуратуры в отдельной главе Основного закона. Также существуют ученые, которые считают прокуратуру «органом президентской власти» [1].

В итоге Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 05 февраля 2014 года № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» разрешил спор ученых и практиков и теперь 7 глава Конституции носит название «Судебная власть и прокуратура» [4].

Далее рассмотрим Федеральный закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации», принятый 17 января 1992 года. Настоящий закон содержит основополагающие положения статуса прокуратуры в целом, а также различные составляющие ее звеньев. В указанном законе термин «прокуратура» трактуется как осуществляющая надзор за исполнением и соблюдением законов на территории всей страны, единая федеральная система органов. Вместе с тем стоит отметить, что в Федеральном законе установлены функции прокуратуры, полномочия прокуроров, принципы организации деятельности. Законодатель также уделил внимание требованиям, которым должны соответствовать кадры в органах и учреждениях прокуратуры, предусмотрены меры поощрения сотрудников, порядок привлечения их к ответственности и многое другое [51].

Сотрудники прокуратуры в своей деятельности также обязаны исполнять и соблюдать указы Президента Российской Федерации, которые создают правовой механизм реализации конкретных норм закона. В качестве примера можно привести следующие правовые акты: Указы президента Российской Федерации от 21.11.2012 № 1563 «О классных чинах прокурорских работников органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации», «Об установлении Дня работника прокуратуры Российской Федерации» от 29.12.1995 № 1329, «Об общей штатной численности органов прокуратуры Российской Федерации» от 16.05.2014 № 338 и другие.

Рассмотрим все виды нормативных актов Генерального прокурора Российской Федерации и выделим их отличительные черты.

Приказы, которые утверждает Генеральный прокурор, издаются по основополагающим, ключевым вопросам порядка реализации мер социального и материального обеспечения сотрудников и организации деятельности системы прокуратуры. В приказах освещаются вопросы организации работы по надзору за исполнением законов; вопросы организации надзора и управления в органах прокуратуры и так далее. Примером может служить приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 10.07.2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве», в котором он требует от заместителей, прокуроров субъектов, городов и районов, военных и иных специализированных прокуроров обеспечить участие в процессе, используя предоставленные процессуальным законодательством полномочия. «Осуществлять свою деятельность в строгом соответствии с действующим законодательством, способствуя укреплению законности, предупреждению правонарушений, защите общественных и государственных интересов, прав и свобод граждан»[21].

Указы Генерального прокурора регулируют более узкие вопросы. В частности, обязательными для исполнения всеми органами дознания и предварительного следствия независимо от их ведомственной принадлежности являются указания Генерального прокурора России по вопросам дознания и предварительного следствия, которые не требуют дополнительного законодательного урегулирования.

Распоряжения Генерального прокурора связаны с реализацией мер краткосрочного либо разового характера. В качестве примера можно привести Распоряжение от 11.07.2013 № 276/45р «О проведении в органах прокуратуры Российской Федерации общероссийского дня приема граждан».

Инструкции посвящены больше технической составляющей деятельности сотрудников прокуратуры, организации делопроизводства. В

частности примером может служить утвержденная Генеральным прокурором Российской Федерации «Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры РФ».

К источникам прокурорского права ученые также относят акты органов судебной власти. В первую очередь речь идет о решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Конституционный Суд во многих случаях создает нормы права, разрешая противоречия между нормативными актами, то есть занимается правотворческой деятельностью. С формальной точки зрения данный факт недопустим, так как в Российской Федерации, согласно 94 статье Конституции, правотворчеством занимается Федеральное Собрание. Несмотря на это Конституционный Суд Российской Федерации справедливо можно назвать единственным органом государства, который способен погасить всплеск противоречий в законодательстве, сохранив при этом паритет (равноценность) в отношении трех ветвей власти. Статьей 71 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» регламентировано, что решениями данного суда являются: определения, заключения, постановления. В контексте данного вопроса следует уделить особое внимание постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации [53].

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации № 17-П от 01.12.1999 устранен пробел в законодательстве в части регулирования одного из элементов статуса высшего должностного лица прокуратуры, а именно порядок освобождения от должности Генерального прокурора страны [17].

Положения, закрепленные в пункте 2 статьи 5 ФЗ «О прокуратуре РФ», постановлением Конституционного Суда РФ № 3-П от 18.02.2000 признаны одновременно «не противоречащими» и «не соответствующими» Конституции РФ [20].

Положения абзацев первого и второго пункта 1 статьи 11, пункта 1 статьи 21 и абзацев первого и третьего пункта 3 статьи 22 Федерального

закона «О прокуратуре РФ» признаны Постановлением Конституционного Суда № 6-П от 11.04.2000 не противоречащими Конституции. Вместе с тем положения абзаца третьего пункта 3 статьи 22 этого же закона признаны не соответствующими Конституции [18].

Положения пункта 1 и 2 статьи 36 ФЗ «О прокуратуре РФ» признаны Постановлением Конституционного Суда России № 13-П от 17.07.2002 не соответствующими Конституции «в части, допускающей пересмотр и отмену в порядке надзора по протесу прокурора, вступившего в законную силу оправдательного приговора ввиду односторонности или неполноты расследования или судебного следствия, а также несоответствия выводов суда фактическим обстоятельствам дела в случаях, когда в предшествующем разбирательстве не были допущены нарушения, которые отвечали бы критериям, предусмотренным п. 2 ст. 4 Протокола № 7 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод» [19].

На основании вышеизложенного можно справедливо сделать вывод о том, что важнейшим условием эффективного функционирования прокуратуры Российской Федерации является оптимальная организация ее работы. Организационная обособленность прокуратуры заключается в том, что она не входит ни в одну из классических трех ветвей власти: ни законодательную, ни исполнительную, ни судебную. Этот факт как раз и дает возможность прокуратуре самостоятельно осуществлять надзорную деятельность. Прокуратура, как и любой другой государственный орган, представляет собой устойчивую систему совместно работающих индивидов на основе иерархии рангов и разделения труда, а Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» и иные упомянутые мной правовые акты являются основой деятельности надзорного органа Российской Федерации.

Глава 2. Надзор за исполнением законов и законностью правовых актов

2.1. Сущность, объект, предмет и виды прокурорского надзора за исполнением законов

Слово «procuratio» в переводе с латинского означает управление, попечение, слово «procurator» - представитель, уполномоченный, поверенный, распорядитель, слово «procurio» означает обеспечивать, совершать, заведовать, вести. Во французском языке есть аналоги данных слов: procureur, procureur, procuration.

Прокуратура России является единой федеральной централизованной системой органов, которая осуществляет надзор за соблюдением Конституции и иных законов от имени Российской Федерации.

Надзор прокуратуры – это деятельность органов прокуратуры по проверке исполнения законов и подзаконных нормативных правовых актов государственными и негосударственными органами на территории Российской Федерации [31].

Рассмотрим более подробно виды прокурорского надзора:

В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», прокуратура осуществляет надзор за административно-распорядительной деятельностью. Часто данный вид надзора называют «общий надзор». Зачастую в специализированной юридической литературе использование данного словосочетания не аргументируется, лишь указывается на традиционность наименования рассматриваемого вида прокурорского надзора. В своем труде «Полномочия прокуратуры во взаимоотношении с судебной системой» советский и российский ученый-правовед, доктор юридических наук, с 1995 по 2000 год Генеральный прокурор Российской Федерации – Юрий Ильич Скуратов назвал данный вид

прокурорского надзора «общим универсальным надзором», говоря, что «мы привыкли на профессиональном языке так называть этот вид надзора» [33].

По мнению Е.Р. Ергашева., надзор за исполнением законов касается почти всего действующего законодательства, кроме гражданско-процессуального, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного [29].

Из вышеизложенного следует, что в данном направлении деятельности прокуратуры объектом надзора выступает такая сфера общественных отношений, в которой комплексно осуществляется многофункциональная деятельность прокуратуры. К таким объектам следует отнести: федеральные министерства, законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов, входящих в состав России, органы местного самоуправления, органы военного управления, органы контроля, их должностные лица, органы управления, руководители некоммерческих и коммерческих организаций, а также издаваемые ими правовые акты.

В широком понятии предметом надзора за исполнением законов являются: соблюдение основного закона Российской Федерации – Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом России, представительными и исполнительными органами государственной власти субъектов, входящих в состав Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами контроля, органами военного управления, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, которые находятся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями некоммерческих и коммерческих организаций [33].

По мнению Доктора юридических наук, профессора, заслуженного работника прокуратуры Российской Федерации – Карпова Николая

Николаевича, предметом обще-надзорной деятельности прокуратуры является надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и соответствием правовых актов, издаваемых поднадзорными органами и должностными лицами, законодательству [9].

Также необходимо отметить, что Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» и приказом Генпрокуратуры России «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» установлено, что важным условием проведения любой проверки в порядке общего надзора является информация о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором.

В вышеуказанном приказе Генеральный прокурор обращает внимание прокуроров на строжайшее обеспечение надзора за соответствием конституции республик, законов, уставов, нормативно правовых актов субъектов страны, а также уставов муниципальных образований федеральным закона и Конституции Российской Федерации. Вместе с тем Генеральный прокурор ставит перед прокурорами задачу – наладить необходимое взаимодействие органов прокуратуры с представительными органами, обеспечить непосредственное участие прокуратуры в правотворческом процессе, который может выражаться в разработке законопроектов, имеющих принципиальное положение, выступление на заседаниях, подготовка заключений на законопроекты.

Также Генеральный прокурор указывает, что в качестве основания для прокурорской проверки необходимо рассматривать материалы судебных дел, результаты анализа статистики, правоприменительной и прокурорской практики, а также иные материалы, которые содержат достаточные данные о нарушениях закона Российской Федерации [25].

В законодательстве о прокуратуре с 1995 года предусмотрен еще один вид прокурорского надзора – надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Доктор юридических наук А.Х. Казарина в своем труде

указала, что наличие «специальной главы, посвященной охране прав и свобод человека и гражданина, отражает реальные позитивные изменения в обществе, усиление правозащитной функции прокуратуры», при этом «не ведет к появлению новой самостоятельной отрасли надзора. Скорее это подотрасль» [30].

Появление данного вида надзора, по нашему мнению, весьма предсказуемо, так как во 2 статье Основного закона Российской Федерации – Конституции сказано, что права и свободы человека являются высшей ценностью и на государство возлагается обязанность по их защите.

Вместе с тем ряд ученых считают, что систематическое толкование ряда норм Основного закона (статьи 17, 19, 55) дают возможность отстаивать другую доктрину – доктрину обеспечения баланса интересов личности, общества, государства. Основанная на 2 статье вышеназванного закона идея приоритета прав и свобод личности по отношению к обществу и к государству является такой же крайностью, как и социалистическая доктрина приоритета общественных и государственных интересов над интересами личности [31].

В соответствии со статьей 26 Федерального Закона «О прокуратуре Российской Федерации», предметом данного вида прокурорского надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти, органами власти субъекта, органами местного самоуправления, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Осуществляя свои полномочия, прокуратура не подменяет государственные органы и должностные лица, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека, а также не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций [51].

Для данного вида надзора прокурор имеет специальные полномочия, к которым относятся:

- 1) Рассмотрение и проверка жалоб, заявлений и иных сообщений о нарушении прав и свобод человека;
- 2) Разъяснение пострадавшим порядка восстановления их прав;
- 3) Принятие предусмотренных законодательством мер прокурорского реагирования по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина;
- 4) Привлечение к ответственности лиц, которые нарушили закон.

Следующий вид надзора, который необходимо рассмотреть в рамках данной работы – надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

Предметом прокурорского надзора выступает соблюдение прав и свобод человека и гражданина, выполнение оперативно-розыскных мероприятий, законность решений, которые принимаются органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации № 33 от 15.02.2011 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» предусмотрен порядок организации надзора. А именно в п. 3 данного подзаконного нормативного правового акта сказано, что во всех прокуратурах должны быть определены лица, на которых будет возлагаться «введение делопроизводства по документам оперативно-розыскной деятельности» [22].

При осуществлении оперативно-розыскной деятельности проверки исполнения законов проводятся по следующим основаниям:

- 1) По обращениям юридических и должностных лиц, граждан;
- 2) В плановом порядке (по указанию вышестоящего уполномоченного прокурора);
- 3) При поступлении информации о ненадлежащем исполнении поручения руководителя следственного органа, следователя, дознавателя, органа дознания по уголовным делам и материалам проверки сообщения о

преступлении или решения суда по уголовным делам, которые находятся в их производстве, по результатам изучения материалов уголовных дел о нераскрытых преступлениях, а также в связи с ненадлежащим исполнением требований уполномоченного прокурора;

4) В иных случаях с учетом состояния законности в данной сфере и отсутствия положительных результатов в работе по предотвращению преступлений. Однако существует исключение в данном правиле, а именно обращения, в которых обжалуются действия должностных лиц органов Федеральной службы безопасности, которые связаны с оперативным сопровождением уголовных дел. По таким обращениям проверки проводятся уполномоченным прокурором по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности с учетом установленного Генеральным прокурором Российской Федерации разграничения компетенции прокуроров военных, территориальных и иных специализированных прокуратур.

Оперативно-служебные документы об осуществлении органами ФСБ оперативно-розыскных мероприятий в рамках контрразведывательной деятельности проверяются в порядке надзора только по поступившим в органы прокуратуры информации, материалам или обращения граждан, которые свидетельствуют о нарушении данными органами российского законодательства [31].

При реализации надзорных полномочий уполномоченному прокурору также необходимо проверить:

- 1) Соблюдение в ходе осуществления оперативно-розыскной деятельности конституционных прав и свобод человека и гражданина;
- 2) Обоснованность заведения дел оперативного учета и других материалов, порядка и сроков их ведения;
- 3) Обоснованность оперативно-розыскных мероприятий;
- 4) Законность предоставления результатов;
- 5) Имеет ли право то или иное лицо осуществлять оперативно-розыскную деятельность, принимать решение о заведении, продлении

сроков, проводить различные оперативно-розыскные мероприятия, предусмотренные статьей 6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», предоставлять результаты дознавателю, следователю, прокурору, суду;

6) Соблюдение уполномоченным лицом порядка регистрации дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов;

7) Своевременно ли орган, осуществляющий оперативно-розыскную деятельность, уведомил суд о проведении оперативно-розыскных мероприятий, которые ограничивают конституционные права человека и гражданина. В данном случае речь идет о конституционном праве на неприкосновенность жилища, на тайну телефонных переговоров, тайну переписки и так далее.

В ходе и по результатам проверки, при устранении нарушений закона и восстановлении нарушенных прав, свобод человека и гражданина, допущенных должностными лицами органов, которые осуществляют оперативно-розыскную деятельность, уполномоченный прокурор обязан:

1) Изучить подлинные оперативно-служебные документы;

2) Получить объяснения в письменном виде от лиц, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, по вопросу выявленных нарушений законодательства Российской Федерации;

3) Требовать устранения нарушений закона Российской Федерации;

4) Принести протест на противоречащий закону нормативный правовой акт органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, а также постановления и другие решения должностных лиц вышеуказанного органа;

5) Внести представление об устранении нарушений закона, допущенных должностными лицами.

Надзор за предварительным расследованием.

Под словосочетанием «предварительное расследование» следует понимать регламентированный уголовно-процессуальным

законодательством вид государственной деятельности специально уполномоченных на то должностных лиц и органов по возбуждению, расследованию уголовных дел [31].

В 29 статье Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в частности указано, что таковым является соблюдение установленного законом порядка разрешения сообщений и заявлений о ранее совершенных или только готовящихся преступлениях, проведения расследования, законность принимаемых органами дознания и предварительного следствия решений [51].

Данное положение Федерального закона конкретизировано приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 26.12.2016 № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» [24].

Вместе с тем предварительное расследование регламентировано нормами уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ). Следует отметить, что УПК РФ и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» по юридической силе являются равными, однако если возникнут противоречия между вышеупомянутыми актами, то решение принимается в пользу нормы УПК РФ. Например, в статье 29 ФЗ «О прокуратуре РФ» сказано, что предметом надзора в частности выступает законность принимаемых решений тем самым мы можем наблюдать ограничение предмета данного вида прокурорского надзора, что выступает в противоречие со статьей 37 УПК, в которой речь идет не только о законности принимаемых решений, но и их обоснованности.

В УПК РФ предусмотрены полномочия прокурора в данном виде надзора, которые позволяют не только выявить нарушения законов Российской Федерации, но и немедленно устранить их. Эти полномочия носят властно-распорядительный характер, как и в любом другом надзоре [37].

Рассмотрим следующий вид прокурорского надзора – за деятельностью уголовно-исполнительной системы.

В Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» этот надзор обозначен как «надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу».

Предметом, согласно статье 32 данного ФЗ выступают:

- 1) Законность нахождения лиц в органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, которые назначаются судом;
- 2) Соблюдение прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных лиц, а также подвергнутых мерам принудительного характера, условий и порядка их содержания;
- 3) Законность исполнения не связанного с лишением свободы наказания.

Государственный советник юстиции 1 класса, Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор Иван Иванович Сыдорук предмет надзора структурно представляет как совокупность трех элементов.

Первым элементом является законность содержания лиц в специально предназначенных местах при применении мер принудительного характера. Так, если несовершеннолетний совершит преступление небольшой либо средней тяжести, то ему, согласно статье 90 Уголовного Кодекса Российской Федерации (УК РФ), может быть назначена по решению суда принудительная мера воспитательного характера, а именно передача под надзор специализированного государственного органа [38]. Приведенная норма детализирована Федеральным законом от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»[47] .

Вторым элементом выступает комплекс прав и обязанностей, которыми наделено лицо в зависимости от его статуса (подозреваемый, обвиняемый, подсудимый, осужденный) при применении к нему мер уголовно-процессуального принуждения и других мер.

Основной спектр прав и обязанностей названных выше лиц установлен различными законами, такими как: Федеральный закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления» от 15.07.1995 № 103-ФЗ [52], «Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации» от 08.01.1997 № 1-ФЗ [36], Приказ МВД России от 22.11.2005 № 950 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел» [26] и многое другое.

Третий элемент – порядок обеспечения законности исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы (статья 44 УК РФ). В теории выделяют 12 видов наказания, из которых 8 не связаны с изоляцией осужденного от общества, к которым можно отнести штраф, лишение права заниматься определенной деятельностью, лишение почетного или воинского звания и другие [38].

Субъектами в данном надзоре выступают учреждения и органы, которые исполняют наказание. В статье 16 УИК РФ приведен их перечень. Однако следует отметить одно исключение, суды, которые исполняют наказание в виде штрафа или лишения воинского звания, классного чина и государственных наград не относятся к субъектам прокурорского надзора [36].

В статье 33 Федерального закона «О прокуратуре РФ» закреплены полномочия прокурора за исполнением законов. К ним относятся:

- 1) Право прокурора посещать без исключения любые учреждения и органы уголовно-исполнительной системы в любое время;
- 2) Право прокурора опрашивать лиц, которые были подвергнуты мерам принудительного характера;

3) Право прокурора изучать документы, в частности те, которые содержат сведения конфиденциального характера;

4) Право прокурора требовать от учреждений уголовно-исполнительной системы и должностных лиц создать условия, соответствующие нормам закона для лиц подвергнутых мерам принудительного характера;

5) Право прокурора проверять ведомственные нормативные правовые акты учреждений и органов уголовно-исполнительной системы на соответствие федеральному законодательству.

6) Право прокурора отменять наложенные вопреки требованиям закона дисциплинарные взыскания на лиц, подвергнутых мерам принудительного характера.

Если прокурор или его заместитель при проверке выявит незаконность нахождения лица в учреждении уголовно-исполнительной системы, он немедленно освобождает данное лицо, составив постановление [51].

Следующий вид прокурорского надзора – за исполнительным производством.

Федеральным законом от 10.02.1999 № 31-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» введен абзац в п. 2 ст. 1 следующего содержания: «надзор за исполнением законов судебными приставами».

Предмет данного вида надзора является исполнительное производство службы судебных приставов. Под словосочетанием «исполнительное производство» следует понимать исполнение судебных актов арбитражных судов и судов общей юрисдикции, а также других органов, у которых есть право возлагать на граждан, организации и бюджеты всех уровней обязанности по передаче денежных средств и иного имущества другим гражданам, организациям либо в соответствующие бюджеты [50].

Более детально предмет данного вида надзора рассмотрен в указании Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации

прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении полномочий судебными приставами» от 12.05.2009 № 155/7. Согласно данному указу прокурор правомочен осуществлять надзор:

1) За исполнением законов Российской Федерации и законностью правовых актов – соблюдение приставами своих функций при обеспечении установленного порядка деятельности судов и при исполнении актов, как судебных, так и иных органов;

2) За законностью возбуждения исполнительного производства;

3) За соответствием законам постановлений судов общей юрисдикции по вопросам исполнительного производства.

Субъектами рассматриваемого вида надзора выступают должностные лица: главные судебные приставы, старшие судебные приставы, судебные приставы [39].

Однако следует отметить, что законодатель, предусмотрев новый вид прокурорского надзора, не определил ни актов прокурорского реагирования, ни полномочий прокуроров по его осуществлению.

По данному вопросу у ряда ученых сложилось мнение, что целесообразно применять аналогию закона, а именно руководствоваться положениями статей 21-25 главы 1 ФЗ «О прокуратуре РФ». Данное предположение ученые аргументируют «принадлежностью самой службы судебных приставов к Министерству юстиции Российской Федерации как органу исполнительной ветви власти».

Из вышеизложенного следует, что успешность надзорной деятельности прокуратуры зависит от качества анализа поступающей в органы прокуратуры информации, качества оценки нормативно-правовых актов работниками прокуратуры, а также их способности при анализе разного рода материала обнаруживать информацию, позволяющую говорить о необходимости организации в данном случае прокурорской проверки.

2.2. Полномочия прокуроров по надзору за исполнением законов

Прокурорский надзор за административно-распорядительной деятельностью в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» характеризуется как надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов, входящих в состав России, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их органами управления и руководителями некоммерческих и коммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов.

В статье 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» определены полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов. Прокурор при осуществлении возложенных на него функций имеет право по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения поднадзорных органов, иметь доступ к их материалам и документам, в связи с поступившей в прокуратуру информацией о фактах нарушения закона проверять исполнение законов.

Прокурор имеет право требовать проведения министерствами и ведомствами проверок подведомственных им органов (учреждений) по поступившим в прокуратуру обращениям и материалам [51].

По основаниям, установленным законом, прокурор или его заместитель возбуждает производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, которые нарушили закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона.

Приведем пример реализации полномочий прокурора по надзору за исполнением законов. В прокуратуру района, на основании статьи 10 Федерального Закона «О прокуратуре Российской Федерации» [51], поступает от гражданина жалоба на бездействие сотрудника администрации

сельского поселения. А именно отказ администрации создавать условия для обеспечения жителей поселения услугами связи. Изучив жалобу, прокурор делает вывод, что администрация сельского поселения нарушает требования пункта 10 статьи 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [46]. На основании 22 статьи Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», прокурор осуществляет проверку работы администрации сельского поселения, запрашивает Устав сельского поселения, в котором, согласно статье 44 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», должен быть прописан перечень вопросов местного значения. Если информация из жалобы в ходе проверки подтвердится, прокурор требует администрацию сельского поселения устранить нарушения Федерального законодательства и направляет гражданину, подавшему жалобу, мотивированный ответ в установленный законом срок [51].

Можно прийти к выводу, что полномочия прокуроров за исполнением законов распространяются на осуществление надзора как за деятельностью органов исполнительной власти на федеральном и региональном уровне, так и за деятельностью органов местного самоуправления. Институт прокурорского надзора, таким образом, является универсальным механизмом в плане обеспечения законности в деятельности всех органов власти в российском государстве.

2.3. Правовые средства реагирования прокурора на выявленные правонарушения

Основополагающими свойствами любого акта прокурорского реагирования являются обоснованность, убедительность, мотивированность, требовательность, принципиальность, законность.

Среди актов прокурорского реагирования самым распространенным, самым исторически привычным документом является протест, который

появился на правовом пространстве нашего государства еще при Петре Великом и до нашего времени не потерял своей актуальности.

Слово «протест» произошло от латинского «protestor», которое обозначает публичное требования, заявление, возражение, доказывание. В повседневном понимании – заявление о несогласии с решением или решительное возражение против чего-либо [34].

При подготовке протеста должностное лицо органов прокуратуры должно наиболее полно исследовать правовую проблематику нормы.

Согласно статье 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», прокурор или его заместитель приносит протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации. Данное положение также закреплено в пункте 4.2 Приказа Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» [23].

В протесте указывается, какой правовой акт прокурор требует отменить и в связи с чем было принято такое решение, какому закону он противоречит, в целом либо в определенной части. Также в протесте обязательно указывается должность подписавшего его лица, время и место его составления.

Не позднее чем в десятидневный срок с момента поступления протеста, он подлежит обязательному рассмотрению, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления (далее, ОМС) – на ближайшем заседании. Вместе с тем следует отметить, что прокурор имеет право установить сокращенный срок рассмотрения протеста при исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения

нарушения закона. О результатах рассмотрения протеста прокурору сообщается незамедлительно в письменной форме [51].

Приведем пример действия данного акта прокурорского реагирования на практике. Так, прокуратурой Ставропольского района Самарской области проверена законность административного регламента по предоставлению муниципальной услуги «Предоставление разрешения на осуществление земляных работ», утвержденного решением Собрания представителей одного из сельских поселения Ставропольского района (далее - регламент) на соответствие требованиям законодательства.

Проверкой установлено, что отдельные положения административного регламента вступили в противоречие с приказом Министерства строительства Самарской области от 12 апреля 2019 г. № 57-п «Об утверждении порядка предоставления разрешения на осуществление земляных работ» (далее - Порядок) [28].

Так, пункт 2.2.2 Регламента противоречит пункту 6 Порядка, согласно которому решение о предоставлении или об отказе в предоставлении разрешения на осуществление земляных работ принимается уполномоченным органом в течение 7 рабочих дней со дня регистрации уполномоченным органом заявления о выдаче разрешения на осуществление земляных работ и в течение 3 рабочих дней со дня принятия указанного решения по выбору заявителя выдается на руки или направляется заказным письмом с приложением документа, предусмотренного подпунктами 2 пункта 4 настоящего Порядка.

Пункт 2.4.1 Регламента содержит не весь перечень документов, которые необходимо прилагать к заявлению, предусмотренных пунктом 4 Порядка:

- 1) копия документа, удостоверяющего личность заявителя (заявителей), являющегося физическим лицом, либо личность представителя физического или юридического лица, а также доверенность, подтверждающая полномочии представителя;

2) правоустанавливающие документы на земельный участок, на котором предполагается осуществление земляных работ, включая соглашение об установлении сервитута (если оно заключалось);

3) разрешение на использование земель или земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута в случае, если соответствующий земельный участок не был предоставлен заявителю и отсутствует соглашение об установлении сервитута;

4) акт, определяющий состояние элементов благоустройства до начала работ и объемах восстановления. Требования к акту устанавливаются правилами благоустройства;

5) схема благоустройства земельного участка, на котором предполагается осуществить земляные работы, с графиком проведения земляных работ и последующих работ по благоустройству (далее - схема благоустройства земельного участка). Требования к схеме благоустройства земельного участка устанавливаются правилами благоустройства;

6) схема земельного участка (ситуационный план), на котором предполагается осуществление земляных работ, с отметкой о согласовании муниципальными организациями, обслуживающими дорожное покрытие, тротуары, газоны, а также отвечающими за сохранность инженерных коммуникаций;

7) схема движения транспорта и (или) пешеходов в случае, если земляные работы связаны с вскрытием дорожных покрытий, с отметкой о согласовании управлением Государственной инспекции безопасности дорожного движения Главного управления внутренних дел по Самарской области (структурным подразделением (его должностным лицом) управления ГИБДД). Схема движения транспорта и (или) пешеходов должна содержать согласование органа местного самоуправления в случае установления актом представительного органа муниципального образования процедуры и порядка проведения такого согласования;

8) договор со специализированной организацией на восстановление благоустройства.

Кроме того, в Регламенте не указано следующее: «В случае если земляные работы предполагается осуществить на земельном участке, относящемся к общему имуществу собственников помещений в многоквартирном доме, заявителем к заявлению должен быть приложен документ, подтверждающий согласие этих собственников, управляющей компании, товарищества собственников жилья или жилищно-строительного кооператива на проведение земляных работ. Такое согласие на проведение земляных работ не требуется в случае предоставления заявителем правоустанавливающего документа на земельный участок».

Пункт 2.6.1 Регламента содержит не все основания для отказа в предоставлении услуги, предусмотренные пунктом 8 Порядка:

1) обращение в орган, не уполномоченный на принятие решения о предоставлении разрешения на осуществление земляных работ;

2) отсутствие у заявителя оснований по использованию земли или земельного участка, на которых, согласно заявлению, предполагается осуществление земляных работ;

3) нарушение законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения;

4) нарушение схемой благоустройства земельного участка требований, установленных правилами благоустройства;

5) нарушение схемой благоустройства земельного участка установленных законодательством требований к проведению работ с повышенной опасностью в зоне расположения подземных энергетических сетей, газо- и нефтепроводов и других аналогичных подземных коммуникации и объектов.

На основании изложенного, руководствуясь ст.ст. 22, 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор Ставропольского района принес протест в Собрание представителей сельского поселения с

требованием привести административный регламент по предоставлению муниципальной услуги «Предоставление разрешения на осуществление земельных работ» в соответствие с действующим законодательством в установленный законом срок.

Распространенным на практике документов является представление прокурора. В данном акте прокурорского реагирования прокурор формулирует требования об устранении не только самих нарушений закона, но и способствующих им обстоятельств. Вместе с тем ставит вопрос о привлечении виновных должностных лиц к ответственности.

Согласно статье 24 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», прокурор или его заместитель вносят представление об устранении нарушений закона, который подлежит безотлагательному рассмотрению, в орган или должностному лицу, которые наделены полномочиями устранить допущенные нарушения закона.

Орган или должностное лицо в течение месяца со дня внесения представления должно принять конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих а также сообщить прокурору в письменной форме о результате принятия мер [51].

Обратимся к практике применения данного акта прокурорского реагирования. Прокуратурой Ставропольского района проведена проверка исполнения администрацией сельского поселения муниципального района Ставропольский требований федерального законодательства об отходах производства и потребления, об охране окружающей среды, в ходе которой выявлены нарушения.

«Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причинного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением» - сказано в 42 статье Конституции Российской Федерации [14].

Полномочия органов местного самоуправления поселений в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, установлены в части 1 статьи 7 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». В соответствии с данной нормой Закона к вопросам местного значения, в частности, в сельском поселении относится организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора [49].

С учетом положений пункта 18 части 1 статьи 1, части 3 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статьи 1 Закона Самарской области от 03.10.2014 № 86-ГД «О закреплении вопросов местного значения за сельскими поселениями Самарской области» к полномочиям администрации сельского поселения отнесено участие в организации деятельности по сбору и транспортированию ТКО (твердых коммунальных отходов) [5, 46].

Статьей 13.4 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» установлены требования к площадкам накопления отходов.

В силу части 1 данной нормы Закона накопление отходов возможно только в местах накопления отходов, которые соответствуют требованиям законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения и иного законодательства России [48].

В нарушение обозначенных требований ни только федерального, но и регионального законодательства администрацией сельского поселения не была определена схема размещения мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов, а также реестр мест (площадок) накопления ТКО в администрации сельского поселения не ведется.

Непринятие администрацией сельского поселения муниципального района Ставропольский мер по организации деятельности в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами нарушает конституционные права

неопределенного круга лиц на благоприятную окружающую среду и оказывает негативное воздействие на окружающую среду, ее загрязнение.

На основании вышеизложенного, руководствуясь ст. ст. 22, 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», прокурор Ставропольского района потребовала безотлагательно принять конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих, определить схему размещения мест (площадок) накопления ТКО, принять меры к ведению реестра, рассмотреть вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности виновных лиц, о результатах рассмотрения представления и принятых мерах сообщить в прокуратуру Ставропольского района Самарской области в письменной форме в установленный законом месячный срок.

Еще одним документом, оформляемым прокурором, является его постановление. Статьей 25 вышеуказанного федерального закона предусмотрено, что прокурор, исходя из характера выявленных нарушений закона должностным лицом, в рамках предоставленных ему полномочий наделен правом вынесения мотивированного постановления о возбуждении производства об административном правонарушении [51].

Согласно п. 2 ч. 2 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ, прокурор уполномочен в случае выявления в ходе обще-надзорной проверки нарушений уголовного законодательства вынести мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в орган дознания или в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании. За законностью принятого решения прокурор осуществляет надзор [37].

Прокурор или его заместитель, обладая информацией о готовящихся противоправных действиях, направляет в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных действиях, которые содержат признаки экстремистской деятельности, руководителям

общественных или религиозных объединений и иным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона [51].

Вместе с тем, необходимо отметить, что в данной статье речь идет о двух категориях правонарушителей. К первой категории следует отнести должностных лиц – это те лица, которые постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляют функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных корпорациях, государственных компаниях, государственных и муниципальных учреждениях, муниципальных и государственных унитарных предприятиях, акционерных обществах, в которых контрольный пакет акций принадлежит Российской Федерации, субъектам, входящим в ее состав либо муниципальным образованиям, а также в Вооруженных Силах России, иных войсках и воинских формированиях государства. Ко второй категории относятся руководители общественных (религиозных) объединений, но только при наличии оснований полагать, что готовятся противоправные действия экстремистской направленности.

Также прокуратура осуществляет экспертизу проектов нормативных правовых актов федерального, регионального и муниципального уровней.

Следует отметить, что в данном случае акцент в основной надзорной функции прокуратуры перемещается на недопущение принятия правового акта, который не соответствует требованиям закона. Представители органов власти заблаговременно направляют в органы прокуратуры проект нормативного правового акта для разработки замечаний и предложений [15, 35].

Согласно ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» в ходе осуществления своих полномочий прокурор проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов,

входящих в состав Российской Федерации, других государственных организаций и органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц [51].

На расширительной коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации внимание было уделено тому, что важно продолжать экспертизу на коррупционную составляющую в нормативных актах, так как ее эффективность и значимость очевидна и эта работа органов прокуратуры абсолютно востребована.

Весомость этого направления взаимодействия прокуратуры с правотворческими органами власти была еще раз подтверждена на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции 06.04.2010 года, Указом Президента Российской Федерации от 29.06.2018 № 378 «О национальном плане противодействия коррупции на 2018-2020 годы» и в иных документах [43].

Экспертизе подлежат нормативные правовые акты, которые касаются:

- 1) Прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;
- 2) Государственной, муниципальной собственности;
- 3) Налогового, бюджетного, водного, лесного, земельного, градостроительного, природоохранного и иного законодательства.
- 4) Социальных гарантий лицам, которые занимают государственные либо муниципальные должности.

Примером экспертизы нормативного правового акта может служить заключение помощника прокурора Ставропольского района Самарской области на проект решения Собрания представителей сельского поселения, входящего в состав муниципального района Ставропольский «Об утверждении порядка по предоставлению порубочного билета и (или) разрешения на пересадку деревьев и кустарников на территории сельского поселения».

Предоставленный проект обладает признаками нормативности. По результатам экспертизы выявлены нарушения требований приказа

Министерства строительства Самарской области от 12.04.2019 № 56-п «Об утверждении Порядка предоставления порубочного билета и (или) разрешения на пересадку деревьев и кустарников» [27].

Установлено, что в пунктах 3, 4, 5, 6, 9, 10 экспертизой выявлено 9 коррупциогенных факторов, выраженных в нормативной коллизии.

С учетом вышеизложенного помощник прокурора Ставропольского района предложил изложить порядок в редакции приказа Министерства строительства Самарской области от 12.04.2019; 56-п «Об утверждении Порядка предоставления порубочного билета и (или) разрешения на пересадку деревьев и кустарников».

В связи с чем, Собранию представителей сельского поселения рекомендовано разработать проект решения с учетом вышеуказанных замечаний.

Подводя итог по актам прокурорского реагирования, необходимо отметить, что Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» в каждом случае ранее разобранных актов прокурорского реагирования обязывает субъекта, в адрес которого он направлен лишь к обязательному рассмотрению и в последствии направлению ответа в письменной форме о результатах рассмотрения. Из чего следует, что порой такая формулировка Закона трактуется должностными лицами лишь как своевременное рассмотрение акта прокурорского реагирования и своевременное направление обращения, но не устранение выявленных надзорным органом нарушений закона.

По данному вопросу свое мнение высказал доктор Юридических наук Е.Р. Ергашев, который отметил, что характерным признаком любого акта прокурорского реагирования является его убедительность [29].

На основе мнения Ергашева можно сделать вывод о том, что действующее законодательство, регламентируя деятельность органов прокуратуры по осуществлению общего надзора в конкретных правовых

предписаниях, в тоже время ограничивает ее полномочия в сфере реагирования на выявленные нарушения закона.

Вместе с тем, вышеуказанное положение, которое характеризует специфику и сущность прокурорского надзора за исполнением законов, неприемлемо для других направлений деятельности надзорного органа. Так прокурорский надзор за исполнением законов органами, которые осуществляют оперативно-розыскную деятельность, предварительное следствие и дознание, характерен тем, что прокуроров законодатель наделил властными, императивными полномочиями и здесь уже требования прокуроров обязательны для исполнения.

Можно прийти к выводу о применении на практике разнообразных актов прокурорского реагирования. В этих актах выражаются способы реагирования прокурора на обнаруженное им правонарушение. Документальное оформление средств прокурорского реагирования придает большую стабильность надзорной деятельности в сфере государственного и муниципального управления и позволяет фиксировать решение прокурора для его дальнейшего применения в правоприменительной деятельности.

Глава 3. Совершенствование взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности

3.1. Проблемы, возникающие в процессе взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности

Результативность государственного управления напрямую зависит от качества работы государственного аппарата, который в любом современном государстве представляет собой мощную разветвленную систему разнообразных органов, различающихся по сферам деятельности, задачам, функциям, организационной структуре и так далее.

В частности прокуратура является неотъемлемой составной частью государственного аппарата, она призвана обеспечивать и поддерживать политическую и социальную стабильность стране. В итоге главная цель прокуратуры сводится к обеспечению верховенства закона и соблюдению его всеми субъектами права.

Также следует отметить, что организация и деятельность прокуратуры отражает уровень социально-экономического развития государства, уровень национального самосознания, национально-культурные и исторические традиции.

Совершенствование взаимодействия прокуратуры с органами власти актуально и необходимо для нашей страны, так как именно данный орган является гарантом законности в государстве, отвечающем за конституционно-правовой надзор.

На сегодняшний день при изучении правового регулирования статуса прокуратуры актуальным вопросом остается ее место и значение в системе разделения власти, а также функции и полномочия данного органа. Судьба любого государственного органа производна от поддержки объективной

потребности общества и государства в тех функциях, с целью исполнения которых и был создан тот или иной орган.

Доктор юридических наук, профессор А.И. Казанник в свое время писал о том, что «конституционная норма о прокуратуре появилась по субъективному усмотрению отдельных личностей вследствие вынужденного компромисса в напряженной борьбе с политическими силами, которые не были заинтересованы в усилении порядка и законности в государстве» [8]. Данное мнение разделяет Ю.И. Скуратов – ученый-правовед, юрист, бывший Генеральный прокурор Российской Федерации [35].

И.И. Сыдорук – заслуженный юрист Российской Федерации считает, что развитие законодательства о прокурорском надзоре на протяжении многих лет преследовало две основные цели:

- 1) установить место прокуратуры в системе государственных органов
- 2) определить объем полномочий данного органа [31].

Несомненно, ключевое значение для определения существенных характеристик прокуратуры имеет место данного органа в системе государственно-правовых институтов. Мнение ученых-правоведов по данному вопросу разделились.

Так В.Д. Ломовский считает, что прокуратура должна входить в законодательную власть, так как «верховная законодательная власть после принятия законов не должна оставаться безучастной к их исполнению». Вместе с тем В.Д. Ломовский акцентирует внимание на том, что прокуратура, находясь при законодательной власти, не должна подчиняться ее органам.

По мнению С.А. Осипяна, прокуратура должна быть отнесена к исполнительной ветви власти. Автор аргументирует это предложение природой выполняемых ее функций, задач и целей, органически вписанных в том числе, например, и в сфере полномочий Президента как главы исполнительной власти и государства в целом, гаранта Конституции, национальной законности, охраны суверенитета Российской Федерации, ее

государственной целостности и независимости, защиты прав и свобод граждан [10]. Осуществляя некоторые полномочия, цели и задачи исполнительной власти, в качестве руководителя которой С.А. Осипян видит Президента РФ, прокуратура может быть отнесена к данной системе государственных органов.

На наш взгляд необходимо отметить отличие судебной власти от прокуратуры, которое заключается в том, что суд реализует свои полномочия только по инициативе заинтересованных лиц, по мере поступления жалоб заявлений граждан, организаций, государственных органов путем судебного разбирательства. В то время как основанием для проведения прокурорской проверки может служить любая информация о фактах нарушения закона.

Необычную позицию по данному вопросу занимает В.Е. Чиркин, который говорит о том, что представление о трех ветвях власти: законодательной, исполнительной, судебной уже не соответствуют современным реалиям, аргументируя это тем, что во многих государствах мира существуют нормы, которые регулируют не только три традиционных ветви власти, но и иные такие как контрольная, избирательная, учредительная. Ученый приводит в пример ставит Республику Алжир, в которой существует 6 ветвей государственной власти, в том числе политическая [10].

На наш взгляд прокуратура не должна входить ни в одну из трех ветвей власти, вместе с тем это не означает, что надо создавать четвертую ветвь под названием «прокуратура». Так как данный орган является механизмом контроля за реализацией предписаний всех ветвей власти будь то законодательная, исполнительная или судебная путем надзора за точным исполнением законодательных актов. Также необходимо отметить, что с точки зрения теории конституционного права наличие трех «базовых» ветвей власти не исключает возможность существования и функционирования самостоятельных от них правовых институтов, которые не относятся к существующим системам властей. Вместе с тем три фундаментальные ветви

власти, несомненно, заинтересованы в укреплении законности и сохранении стабильности в стране, которые обеспечивают органы прокуратуры. Тем самым дальнейшее совершенствование законодательства о прокуратуре просто необходимо нашему государству в целях усиления правопорядка, законности на огромной территории Российской Федерации.

По словам главы государства, Конституция оставила открытым вопрос о месте прокуратуры в системе органов власти. Также Президент Российской Федерации отметил: «К сожалению, действующий закон о прокуратуре не восполняет пробелы в полном объеме. Действующая концептуальная модель не дает полного и ясного ответа, как на теоретические, так и на многие практические вопросы».

По нашему мнению прокурорский надзор следует регламентировать в Основном законе Российской Федерации – Конституции в качестве конституционной функции прокуратуры, а прокуратуру как самостоятельный институт государственной власти.

Для достижения данной цели необходимо прописать в статье посвященной прокуратуре:

1) Прокуратурой Российской Федерации от имени Российской Федерации осуществляется надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением принятых в соответствии с Конституцией федеральных законов всеми субъектами права;

2) В своей деятельности прокуратура осуществляет полномочия самостоятельно, подчиняясь только Конституции России и федеральным законам;

Также необходимо привести нормы Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в соответствии с предложенными нами пунктами.

Главная задача прокуратуры Российской Федерации – обеспечить законность на всей территории государства, и стоит отметить, что

прокуратура в этой деятельности имеет опыт гигантской, эффективной, продолжительной работы.

На наш взгляд, прокуратура должна прогрессировать именно как надзорный правозащитный орган, оставаясь единственным осуществляющим надзор органом государственной власти, способным укрепить три фундаментальных ветви власти.

Также стоит отметить, что проблемы взаимодействия носят еще и организационный характер и базируются на ведомственных и межличностных противоречиях. Несмотря на то, что в последнее время Генеральной прокуратурой Российской Федерацией принимаются меры по оптимизации взаимодействия, данная проблема все же требует внимания.

Несомненно, между прокуратурой и иными органами публичной власти на сегодняшний день документооборот достиг невероятных масштабов, что, безусловно, отнимает много рабочего времени как у государственных и муниципальных служащих, так и у сотрудников прокуратуры, а также требует весомых финансовых затрат. В связи с чем, уже сейчас проводится работа по ведению Интернет-сайтов, электронных журналов среди сотрудников прокуратуры и иных представителей власти.

С помощью сети «Интернет» органы местного самоуправления, в частности, могут предоставлять проекты и копии принятых нормативных правовых актов в прокуратуру для проведения антикоррупционной и правовой экспертизы. Также следует отметить, что проблема взаимодействия прокуратуры с органами местного самоуправления связана с удаленностью и труднодоступностью населенных пунктов. Для данной проблемы есть современное решение – «спутниковый Интернет». В результате внедрения данных технологий, прокурор, например, может присутствовать на заседаниях органов местного самоуправления и общаться с депутатами в режиме видеоконференции, что существенно экономит время должностного лица. Для реализации данной идеи сторонам необходимо предоставить соответствующее оборудование – компьютер и веб-камеру.

3.2. Сравнение взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности в РФ и в странах Европы

Для анализа эффективности работы отечественных органов прокуратуры можно попытаться провести сравнение их деятельности с деятельностью органов прокуратуры в процессе организации взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности в странах Европы

Так, например, Итальянской Республике удалось добиться наиболее четкого разделения органов исполнительной власти и органов прокуратуры.

Прокуратура в этой стране организована и действует в соответствии с Конституцией (далее по тексту Основной закон) и уголовно-процессуальным законодательством.

Основной закон гласит, что прокуратура является независимым органом, пользуется теми гарантиями, которые закреплены в Законе о прокуратуре [11].

Согласно статье 112 Основного закона итальянская прокуратура уполномочена осуществлять уголовное преследование.

В данном государстве прокуратура не выделена в самостоятельное ведомство, она состоит при судах, входит в состав судейского корпуса.

Вместе с тем данное обстоятельство не помешало тому, что действующее законодательство наделило прокуратуру большими полномочиями.

Прокурор в Республики осуществляет надзор за соблюдением законов о правосудии, о правах государства, недееспособных, юридических лиц; вправе принимать те охранительные меры, которые посчитает нужными в той или иной ситуации.

Вместе с тем, полномочия прокурора по гражданским, уголовным делам и по надзору за исполнением законов в местах лишения свободы

отражены в *Ordinamenti Giudiziario* – законе о судопроизводстве от 30 января 1941 года.

Согласно статье 104 Основного закона прокуратура Италии является независимым органом.

После того как в 1989 году был принят уголовно-процессуальный кодекс Италии, произошли изменения в системе судопроизводства. Так расследование уголовных дел проводится судебной полицией, республиканскими прокурорами, следственными судьями, которые состоят при трибуналах.

В Италии у прокурора есть право просить суд вынести подсудимому оправдательный приговор.

Так как прокурор в ходе предварительного следствия должен получить доказательства не только обвинительного характера, но и оправдательного, то в целом прокуратуру Италии принято считать не стороной в уголовном процессе, а органом правосудия, акцентируя внимания на том, что прокурор обращается не только к закону, но и к своей совести.

Из 330 статьи Уголовно-процессуального кодекса Италии следует, что прокуратура по своей инициативе уполномочена и обязана изучить любое обстоятельство или факт, которые способны вызвать подозрение в совершении преступления тем или иным лицом. После изучения прокурор имеет право принять решение о начале предварительного дознания. На всех стадиях расследования может участвовать адвокат лица, которого подозревают в противоправном действии.

Прокуратура Италии имеет право осуществлять такие следственные действия как: досмотры, обыск жилых помещений и лиц, прослушивании телефонных переговоров подозреваемого [45].

В практике следственных мероприятий существуют случаи, когда прокурор имеет право провести следственное действие без адвоката, при этом незамедлительно проинформировав его об этом, однако такие случаи жестко ограничены и осуществляются только в связи с расследованием

преступлений, предусматривающих тюремное заключение сроком свыше 5 лет, если дело связано с оружием, наркотиками и так далее, либо пожизненное заключение.

Также следует отметить, что в Италии произошла активизация преступных группировок мафиозного типа в связи с чем значение органов прокуратуры в обеспечении законности и правопорядка возросло.

Изучив статьи Конституции Королевства Испания от 27.12.1978 года, невольно замечаешь сходства с Конституцией Российской Федерации от 12.12.1993 года. Так, в испанском законе прокуратуре посвящена одна статья, которая находится в шестом разделе «Judicial Power» - «Судебная власть» - также как и в Конституции нашего государства. Согласно данной норме испанская прокуратура независима от других органов власти. Задача прокуратуры – следить за независимостью судов, а также в целях защиты законности, прав граждан и охраняемых законом публичных интересов в силу своих обязанностей или по ходатайству заинтересованных лиц способствовать отправлению правосудия [12].

Испанская прокуратура помимо осуществления уголовного преследования от имени государства имеет право выступать с гражданскими исками. Прокуратура действует на основе принципов единства действия, законности и беспристрастности, иерархической соподчиненности.

За деятельностью судебной полиции Испании при расследовании правонарушений, раскрытии преступлений, аресте лиц, нарушивших закон, надзирает прокуратура.

В состав Генеральной прокуратуры Испании с 1995 года входит Специализированная прокуратура по борьбе с экономическими преступлениями, которые связаны с коррупцией [10].

Существуют положения в испанской Конституции, которые являются бланкетными нормами, то есть происходит отсылка к другому закону. Так, например, пункт 3 статьи 124 Конституции Королевства Испания предусматривает специальный закон для урегулирования органического

статуса прокуратуры. Таковым является Закон № 50 1981 года, которым утвержден Органический устав Прокуратуры Испании (Ministerio Fiskal) [12].

Прокурор Испании призван внести свой вклад в усиление справедливости, свободы и безопасности, способствуя благу всех тех, кто проживает в королевстве. Осуществляя свою законную власть, прокурор гарантирует демократическое сосуществование, способствуя тем самым поддержанию правопорядка.

Прокурор Королевства Испания борется за укрепление правопорядка, как выражение воли народа, защищая своим высоким авторитетом осуществление прав человека всеми испанцами и иностранцами, проживающими на территории государства либо посещающими его время от времени. Деятельность прокурора осуществляется в соответствии с положениями Всеобщей декларации прав человека, а также с другими международными стандартами, которые, ратифицированы и действуют в Испании, так как основой политического строя и общественного мира, согласно 10 статье Конституции Королевства Испания, является достоинство человека и неприкосновенность его прав. Прокурор своим неустанным и постоянным трудом способствует созданию передового демократического общества, защите правовой безопасности, действию гражданских и уголовных норм, всегда в защиту общественных интересов, в судебной сфере и даже вне ее.

Прокурор Испании не имеет право принимать инструкции, директивы или распоряжения от какого-либо другого органа, кроме генерального прокурора государства. Он действует от своей собственной институциональной автономии, но в тоже время от «верности королю» - символу единства и постоянства нации, Конституции – основополагающей норме закона и от воли испанцев, которые являются единственным источником всей власти и политической легитимности.

При всех трибуналах (судах) начиная от провинциальных заканчивая Верховным состоит Прокуратура Испании [10].

В 1992 году Чешская Республика приняла новую Конституцию, а через год новый Закон № 283/1993 о государственном представительстве (заступничестве).

Итак, с 1 января 1994 года официально прокуратура признана новой структурой. Слово «прокурор» было заменено на словосочетание «Государственный заступник», а «прокуратура» - «государственное заступничество». Данные названия отражают основную функцию органа – уголовное преследование.

По представлению министра юстиции Верховный прокурор назначается и смещается правительством Чехии [54].

Прокурором может быть назначен только гражданин Чешской Республики, который старше 25 лет и отвечает другим условиям, предусмотренным законом. Основная деятельность прокурора находится в сфере уголовного судопроизводства, он играет ключевую роль в досудебном производстве, предъявляет обвинения от имени государства и представляет государство в суде.

В гражданских делах он действует лишь незначительно, например, подает ходатайство о возбуждении дела об отказе в отцовстве, об объявлении умершего, о возбуждении дела о лишении дееспособности и так далее.

В своей деятельности прокуратура независима – гласит Закон о государственном представительстве. Иные органы не имеют право вмешиваться в деятельность органов прокуратуры. Также вышеназванным Законом установлено, что округ территориальной компетенции прокуратуры и ее местопребывание совпадает с округами и местопребыванием судов. Из чего следует, что прокуратура Чешской Республики как и судебная система состоит из 4 уровней.

Первый уровень – Верховная прокуратура (Генеральная). Она расположена в Брно. Независимо от того, кто осуществляет расследование, Генеральный прокурор полностью контролирует процесс предварительного расследования. Верховный прокурор назначается и освобождается от

должности Правительством по предложению министра юстиции. Другие прокуроры назначаются на неопределенный срок по предложению верховного прокурора.

Полномочия Верховной прокуратуры соответствуют полномочиям Верховного суда Чешской Республики. Таким образом, Верховная прокуратура в основном принимает участие в рассмотрении жалоб на нарушения закона по уголовным делам в Верховном суде, а также в вынесении решений и заключений относительно толкований законов и других законодательных актов, которые публикуются в Сборнике судебных решений и мнений, или унификация толкования. Он также участвует в решении Верховного суда Чешской Республики по жалобам, направленным на решения Верховных судов о продлении срока содержания под стражей более двух лет. Верховная прокуратура активно занимается рассмотрением жалоб на нарушения закона по уголовным делам и по собственной инициативе. Только Верховный государственный прокурор имеет право подавать предложения об отказе в отцовстве. Верховный прокурор уполномочен издавать распоряжение общего характера для унификации и регулирования деятельности всех прокуратур. Инструкция общего характера применяется к однотипным ситуациям и является обязательной для всех прокуроров. Верховная прокуратура также издает толковательные заключения, которые принимают форму рекомендаций и решают конкретные проблемы применения, с которыми сталкивается прокуратура на практике, как в уголовной, так и в неуголовной сферах

Второй уровень – Высшая прокуратура. Их в Чешской Республики две – одна находится в Оломоуце и считается главной для территории Моравии, вторая находится в Праге и распространяет свою деятельность на Богемию.

Компетенция Высшей государственной прокуратуры соответствует компетенции Высших судов. Верховная прокуратура принимает активное участие в судебных разбирательствах в отношении надлежащих средств правовой защиты против решений, принятых региональными судами в

качестве судов первой инстанции. Они также участвуют в разбирательстве о продлении срока содержания под стражей. Прокурор имеет право подать заявление о продлении срока содержания под стражей на два года в досудебном производстве.

Высшая прокуратура также занимается рассмотрением жалоб на нарушения закона по уголовным делам и рассмотрением таких дел по собственной инициативе. Прокуратура осуществляет надзор за деятельностью региональных прокуратур в своих районах.

Третий уровень – Региональная прокуратура. На территории страны в крупных городах размещены 8 краевых прокуратур. Их юрисдикция аналогична юрисдикции региональных судов. Областные прокуратуры работают при областных судах. Прокуроры этих прокуратур представляют государственное обвинение при рассмотрении дел в региональных судах в качестве судов первой или второй инстанции, когда они принимают решения по апелляциям и жалобам на решения районных судов.

Четвертый уровень – Прокуратура департамента. В Чехии существует 86 районных прокуратур.

Также у прокурора есть право, надзирая за соблюдением законов следователем, в случае нарушения законодательства отменить решение следователя и передать дело другому сотруднику, отдать приказ о проведении отдельных следственных действий.

Чешская прокуратура также надзирает за законностью содержания лиц в тюрьмах, в местах временного содержания, в медицинских учреждениях и в иных местах, где согласно законному полномочию ограничена личная свобода лица.

Вместе с тем, у государственного представительства есть право вступить в уже начатое гражданское судебное разбирательство или внести заявление на начало гражданского судебного разбирательства. Здесь орган охраняет публичные интересы с точки зрения защиты правового положения

определенного субъекта и соблюдения законности при осуществлении правосудия [10].

В Конституции Венгрии 1989 года внимание прокуратуре уделено в 11 главе «Прокуратура» [10], более деталь ее статус и полномочия закреплены в Законе о прокуратуре Венгерской Республики 1972 года.

К органам прокуратуры в рассматриваемой нами стране относятся:

- 1) Генеральная прокуратура;
- 2) Апелляционная прокуратура;
- 3) Столичная прокуратура и областные прокуратуры;
- 4) Окружные или городские прокуратуры;
- 5) Главная военная прокуратура;
- 6) Апелляционная прокуратура;
- 7) Региональные военные прокуратуры.

Прокуратура Венгрии уполномочена, надзирая за законностью действий полиции, давать им указания, как в устной, так и в письменной форме.

Интересной особенностью работы прокуратуры рассматриваемой нами республики выступает право прокурора решать вопрос, принять ли дело к своему производству или оставить его на рассмотрение иными органами, такими как таможенное управление, полиция, даже если дело представляет повышенную опасность для общества и когда возможно назначение виновному лицу наказания в виде лишения свободы.

В начале 1990-х годов в структуре прокуратуры Венгерской Республики появилось новое подразделение, с функциями полиции, которое именовалось – Бюро прокурорского следствия.

Также у прокурора есть право принятия решения о прекращении уголовного преследования, по делам о малозначительных преступлениях, если лицо содействовало правоохранительным органам, предоставляло важную информацию.

Что касается судебного разбирательства, то здесь прокурор, будучи стороной обвинения, вправе отказаться от обвинения, изменять его, требовать для подготовки новых обвинения перенесения слушания.

Согласно Закону Венгерской народной республики «О прокуратуре», если прокурор в исполнительных распоряжениях органов выявит несоответствие закону, то он обязан принести протест в орган, который допустил нарушение. По общему правилу орган обязан рассмотреть протест в течение восьми дней, если нарушение допущено коллегиальным органом, то протест рассматривается на ближайшем заседании.

С целью устранения нарушения закона прокурор имеет право внести представление руководителю органа, а в случае угрозы нарушения закона в будущем – предупреждение [3].

Из вышесказанного следует, что акты прокурорского реагирования в Венгерской Республике аналогичны актам прокурорского реагирования в Российской Федерации.

Прокуратура Венгрии, являясь независимым конституционным учреждением в соответствии с Основным Законом Венгрии, вносит свой вклад в судебную систему, и ее основная функция заключается исключительно в обеспечении соблюдения уголовного законодательства государства. Структура государства основана на системе разделения властей. В соответствии с этим в Венгрии различают законодательную, исполнительную и судебную ветви власти. В республике законодательный орган представлен парламентом, исполнительный – правительством, а судебный – судами. Таким образом, прокуратуру в данном государстве рассматривают в качестве одного из участников третьей ветви (судебной) власти.

В соответствии с вышесказанным, прокуратуру возглавляет Главный прокурор, который избирается Парламентом из числа прокуроров по предложению Президента Республики большинством в две трети

присутствующих членов парламента, и его срок полномочий составляет девять лет.

Прокуратура Венгрии является независимым органом. Эта независимость гарантируется тем фактом, что прокуроры не могут быть членами какой-либо партии и не могут заниматься политической деятельностью, а права и обязанности прокурора в связи с его деятельностью могут быть установлены только законом. Еще одно гарантийное правило, защищающее независимость, заключается в том, что Генеральному прокурору не могут быть даны прямые или косвенные инструкции, и что как Генеральный прокурор, так и прокуроры имеют такой же иммунитет, как и члены парламента.

Подведем итог, выделим основные отличительные черты прокуратур стран Европы и прокуратуры Российской Федерации.

1. Прокуратура Российской Федерации.

Сфера прокурорского надзора: надзор за исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор за исполнением законов органами осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Роль в судопроизводстве: Сторона обвинения.

Высшее должностное лицо: Генеральный прокурор, назначаемый Советом Федерации.

Место в системе власти: Не входит ни в одну из ветвей власти.

1. Прокуратура Итальянской Республики.

Сфера прокурорского надзора: надзор за соблюдением законов о правосудии, надзор за исполнением законов в местах лишения свободы, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор за

исполнением законов органами осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, предварительное следствие.

Роль в судопроизводстве: Прокуратура не сторона в головном процессе, а орган правосудия.

Высшее должностное лицо: Генеральный прокурор, назначаемый президентом Италии.

Место в системе власти: Прокуратура не выделена в самостоятельное ведомство, входит в состав судейского корпуса.

3. Прокуратура Королевства Испания.

Сфера прокурорского надзора: надзор за деятельностью судебной полиции, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор за исполнением законов.

Роль в судопроизводстве: Сторона обвинения.

Высшее должностное лицо: Генеральный прокурор, назначаемый Королем Испании.

Место в системе власти: Прокуратура состоит при судах (трибуналах).

4. Прокуратура Чешской Республики.

Сфера прокурорского надзора: надзор за законностью содержания лиц в тюрьмах, в местах временного содержания, в медицинских учреждениях и в иных местах, ограничивающих свободу лица, надзор за исполнением законов органами осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, предварительное следствие, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор за исполнением законов.

Роль в судопроизводстве: Сторона обвинения.

Высшее должностное лицо: Верховный прокурор, назначаемый правительством Чехии.

Место в системе власти: Прокуратура представляет собой часть исполнительной системы.

5. Прокуратура Венгерской Республики.

Сфера прокурорского надзора: надзор за законностью расследования по уголовным делам, надзор за законностью исполнения уголовных наказаний, общий надзор за законностью.

Роль в судопроизводстве: Сторона обвинения.

Высшее должностное лицо: Генеральный прокурор, назначаемый парламентом.

Место в системе власти: Не входит ни в одну из ветвей власти.

Проведя сравнительно-правовое исследование прокуратур в зарубежных странах, мы пришли к выводу, что оценка эффективности данного органа может строиться исходя из поставленных перед ней задач, производных от цели создания рассматриваемого учреждения, независимо от способа оформления статуса прокуратуры, объема полномочий и ее места в системе власти.

Проведенный анализ места и роли прокуратуры в структуре государственного аппарата государств Европейского Союза и Российской Федерации показывает, что в организации этого органа присутствует много общего. Институт прокуратуры не является российским или европейским – это универсальный институт органов, осуществляющих надзор за законностью, который существует практически во всех современных государствах. Отличия возможны в процессе организации взаимодействия органов прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в процессе обеспечения законности. Изучение механизмов подобного взаимодействия, существующих в зарубежных государствах, представляет значительный интерес, поскольку оно позволяет заимствовать нормы права, доказавшие свою эффективность на практике, прогнозировать дальнейшие направления развития органов прокуратуры в Российской Федерации.

Заключение

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что на сегодняшний день тема взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и с органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности не теряет свою актуальность, так как борьба с нарушениями закона является показателем дееспособностью государства.

В наличии действенного и полноценного средства по обеспечению надзора за исполнением норм Конституции и иных законов Российской Федерации заинтересовано не только государство, но и общество.

Несомненно, система прокуратуры Российской Федерации, для реализации эффективной государственной политики борьбы с нарушением законов, должна структурно и функционально обладать всеми необходимыми признаками своей самостоятельности и независимости.

Прокуратура проделала большой исторический путь развития, начиная с реформы Петра I по укреплению правопорядка, законности в России, и по сей день не теряет своей актуальности.

Являясь единой федеральной системой органов, прокуратура осуществляет надзор за соблюдением Конституции и иных законов от имени Российской Федерации.

В ходе осуществления своих функций, прокурор применяет по отношению к нарушителю закона один из установленных законодателем актов прокурорского реагирования. основополагающими свойствами любого акта прокурорского реагирования являются обоснованность, убедительность, мотивированность, требовательность, принципиальность, законность.

Полномочия прокурора направлены на предупреждение, пресечение правонарушений, восстановление нарушенных прав граждан, законности, а также на устранение негативных последствий, вызванных нарушением закона.

Органы прокуратуры обеспечивают соблюдение законности в различных сферах общественных отношений в процессе осуществления надзора за исполнением законов.

Вместе с тем самостоятельный институт прокурорского надзорно-охранительного права – надзор за исполнением законов – имеет свою специфику, отличается от других правовых институтов и имеет свои правовые принципы. К таким принципам относятся: обоснованность проведения проверок; невмешательство в административно-хозяйственную деятельность поднадзорных субъектов и недопустимость подмены органами прокуратуры иных государственных органов; широта охвата поднадзорных субъектов; опосредованный характер реализации властных полномочий по устранению нарушений закона.

Из Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» следует, что прокуратура Российской Федерации осуществляет несколько видов надзора, в том числе за административно-распорядительной деятельностью, за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, за уголовно-розыскной деятельностью и предварительным расследованием, за деятельностью уголовно-исполнительной системы, за исполнительным производством, однако, несмотря на все разнообразие, преследует общую цель – обеспечение верховенства закона, укрепления и единства законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Успешность надзорной деятельности прокуратуры зависит от нескольких факторов:

1. Детального изучения информации о нарушении законов, которая поступает в прокуратуру;
2. Оценки прокурора нормативного акта с позиции его соответствия Конституции и иных законов Российской Федерации;

3. Анализа различного рода материалов, которые могут содержать информацию, указывающую на необходимость проведения прокурорской проверки.

Также следует отметить, что не только в Российской Федерации, но и в других государствах, с различной формой правления существует такой надзорный орган как прокуратура либо его аналог.

Несмотря на то, что все государства прошли разный исторический путь своего развития и имеют свои культурные особенности, общие черты в организации и функционировании деятельности надзорного органа все же невозможно не заметить.

Деятельность прокуратуры в зарубежных странах функционально сводится к контролю над деятельностью аппарата государственной власти; прокуратура на стадии следствия и судебного разбирательства выступает в качестве института уголовного преследования и в качестве участника административного и гражданского процесса, а также как надзорная инстанция по судебным делам; общенадзорные функции института отсутствуют.

Вместе с тем следует отметить, что для любой модели прокуратуры характерно наличие полномочий по защите и представительству интересов государства при рассмотрении дел судами, а также по надзору за соблюдением законов в сфере общественных отношений.

Однако унификация российской прокуратуры по образу и подобию прокуратур других государств не представляет собой гарантию ее успешного функционирования в реалиях Российской Федерации.

Отличия возможны в процессе организации взаимодействия органов прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в процессе обеспечения законности. Изучение механизмов подобного взаимодействия, существующих в зарубежных государствах, представляет значительный интерес, поскольку оно позволяет заимствовать нормы права, доказавшие свою эффективность на практике, прогнозировать

дальнейшие направления развития органов прокуратуры в Российской Федерации.

Особенность прокуратуры нашего государства состоит в том, что она появилась и эволюционировала в качестве органа универсального государственного надзора и именно в этом качестве доказывает свою эффективность.

Главная задача прокуратуры Российской Федерации – обеспечить законность на всей территории государства.

В существующих в нашем государстве условиях, прокуратура должна прогрессировать именно как надзорный правозащитный орган, оставаясь единственным осуществляющим надзор органом государственной власти, способным укрепить три фундаментальных ветви власти.

Для достижения данной цели необходимо внести изменения в Основной закон Российской Федерации и в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», а именно указать в данных законах, что:

1) Прокуратурой Российской Федерации от имени Российской Федерации осуществляется надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением принятых в соответствии с Конституцией федеральных законов всеми субъектами права;

2) В своей деятельности прокуратура осуществляет полномочия самостоятельно, подчиняясь только Конституции России и федеральным законам.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Абдулин Р.С. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебное пособие. 3-е изд., испр. и доп. Курган : Изд-во Курганского гос. ун-та, 2016. 220 с.
2. Алексеев С.Л., Вотчель Н.Р. Прокурорский надзор: Учебное пособие / Под редакцией доктора юридических наук, профессора Ф.Н. Багаутдинова. – Казань: Информационно-технологический центр АСО, 2014. 164 с.
3. Закон Венгрии «О прокуратуре» [Электронный ресурс] : URL <https://constitutions.ru/?p=17711> .
4. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
5. Закон Самарской области от 03.10.2014 № 86-ГД «О закреплении вопросов местного значения за сельскими поселениями Самарской области» // [Электронный ресурс] : URL <https://www.samregion.ru/documents/laws/86-gd-ot-03-10-2014/> .
6. Закон СССР от 30.11.1979 № 1162-Х (ред. от 07.01.1988) «О прокуратуре СССР» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
7. Именной указ от 12 декабря 1741 г. «О восстановлении власти Сената в правлении внутренних Государственных дел; о сочинении реестра указам прежних царствований, которые пользе Государственной противны; об уничтожении прежнего Кабинета, и об установлении нового при Дворе Ее Императорского Величества; об учреждении по-прежнему в Губерниях прокуроров, и об определении для управления иностранными делами Канцлера» [Электронный ресурс] : URL <http://base.garant.ru/55005225/> .

8. Казанник А.И. Конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации: мифы и реальность // Гос. власть и местное самоуправление. 2007. № 5. С. 63-69.
9. Карпов Н.М. Прокуратура: надзор или деятельность? // Законность. 2015. № 8. С. 35-37.
10. Конституционно-правовой статус прокуратуры в России и в зарубежных странах: сравнительно-правовое исследование: монография / [Э.Н. Примова и др.]; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – Москва : Проспект. 2018. 200 с.
11. Конституция Итальянской Республики. Costituzione della Repubblica Italiana. [Электронный ресурс] : URL <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf> .
12. Конституция Королевства Испания. Constitucion Espanola. [Электронный ресурс] : URL <http://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/index.html> .
13. Конституция (Основной Закон) СССР от 07.10.1977 г. [Электронный ресурс] : URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1977.htm> .
14. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.
15. Нестеров А.В. Правовые основания антикоррупционной экспертизы // Безопасность бизнеса. 2009. № 2. С. 20-28.
16. Постановление ВЦИК от 28.05.1922 «Положение о прокурорском надзоре» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
17. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.1999 № 17-П «По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временно отстранении Генерального прокурора Российской Федерации»

Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

18. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.04.2000 № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верхового Суда Российской Федерации» // Российская газета, № 82-83, 27.04.2000.

19. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.07.2002 N 13-П" По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 342, 371, 373, 378, 379, 380 и 382 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, статьи 41 Уголовного кодекса РСФСР и статьи 36 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации" в связи с запросом Подольского городского суда Московской области и жалобами ряда граждан» // Российская газета, № 140, 31.07.2002.

20. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.02.2000 № 3-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана» //«Российская газета, № 43, 01.03.2000.

21. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 10 июля 2017 № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» // Справочно-правовая система «Гарант».

22. Приказ Генпрокуратуры России от 15.02.2011 № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» (вместе с «Инструкцией о порядке составления и предоставления отчета о работе прокурора по надзору за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности», «Инструкцией об организации делопроизводства в органах прокуратуры по документам органов,

осуществляющих оперативно-розыскную деятельность»)// Законность, № 5, 2011.

23. Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 (ред. от 21.06.2016) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Законность, № 3, 2008.

24. Приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2016 № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // Законность, № 3, 2017.

25. Приказ Генпрокуратуры России от 21.06.2016 № 361 «О внесении изменений в приказы Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», от 01.07.2015 № 343 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере миграции». // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

26. Приказ МВД России от 22.11.2005 № 950 (ред. от 18.10.2012) «Об утверждении Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел» (Зарегистрировано в Минюсте России 09.12.2005 № 7246) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 51, 19.12.2005.

27. Приказ Министерства строительства Самарской области от 12.04.2019 № 56-п «Об утверждении Порядка предоставления порубочного билета и (или) разрешения на пересадку деревьев и кустарников» // «Волжская коммуна» от 26.04.2019 № 62.

28. Приказ Министерства строительства Самарской области от 12.04.2019 № 57-п «Об утверждении Порядка предоставления разрешения на осуществление земляных работ» // Волжская коммуна от 26.04.2019 № 62.

29. Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник и практикум для академического бакалавриата / Е.Р. Ергашев [и др.]; под редакцией Е.Р. Ергашева.– М. : Издательство Юрайт, 2016. 413 с.

30. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / Под ред. А.А. Чувилева. – М.: Юрайт, 2017. 286 с.

31. Прокурорский надзор: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Кикотя, О.В. Химичевой. – 9-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2018. 455 с.

32. Прокурорский надзор: учебник и практикум для среднего профессионального образования / М.П. Поляков, А.В. Федулов, С.В. Власова, М.В. Лапатников; под общей редакцией М.П. Полякова. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Издательство Юрайт, 2019. 426 с.

33. Скуратов Ю. Полномочия прокуратуры во взаимоотношениях с судебной системой // Российская юстиция. 2016. № 3. С. 14.

34. Словари и энциклопедии [Электронный ресурс] : URL: <https://gufo.me/>

35. Сухарев А.Я. Прокурорский надзор : учебник / под ред. А.Я. Сухарева. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2018. 356 с.

36. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ // Российская газета, № 9, 16.01.1997.

37. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 07.04.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.04.2020) // Российская газета, № 249, 22.12.2001.

38. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 17.06.1996, № 25, ст. 2954.

39. Указание Генпрокуратуры РФ от 12.05.2009 № 155/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами» [Электронный ресурс] : URL: <http://consultant.ru>

40. Указ о должности Генерал-прокурора от 27 апреля 1722 г. [Электронный ресурс] : URL: <http://prockurskobl.ru/history/11.html> .
41. Указ о фискалах и о их должности и действии от 17 марта 1714 г. [Электронный ресурс] : URL: <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/2007/> .
42. Указ Президента РФ от 29.12.1995 № 1329 «Об установлении Дня работника прокуратуры Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 08.01.1996, № 2, ст. 62.
43. Указ Президента РФ от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018-2020 годы» // Собрание законодательства РФ, 02.07.2018, № 27, ст. 4038.
44. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 24.05.1955 «Об утверждении положения о прокурорском надзоре в СССР» [Электронный ресурс] : URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_5015.htm .
45. Уголовно-процессуальный кодекс Италии. [Электронный ресурс] : URL: <http://www.altalex.com/?idnot=2011>
46. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета, № 202, 08.10.2003.
47. Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Российская газета, № 121, 30.06.1999.
48. Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об отходах производства и потребления» // Российская газета, № 121, 30.06.1998.
49. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об охране окружающей среды» // Российская газета, № 6, 12.01.2002.
50. Федеральный закон от 10.02.1999 № 31-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета, № 30, 17.02.1999.

51. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 06.02.2020) «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета, № 39, 18.02.1992.

52. Федеральный закон от 15.07.1995 № 103-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» // Российская газета, № 139, 20.07.1995.

53. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Российская газета, № 138 – 139, 23.07.1994.

54. Чешский закон о прокуратуре [Электронный ресурс] :. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-283> Zákon č. 283/1993 Sb.Zákon o státním zastupitelství.