

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»

Обучающийся

А.С. Хаеров

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.э.н., В.Ю. Моисеева

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2022

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 важности института прокуратуры, так как, выступая единым самостоятельным органом, реализующим свои полномочия в сфере обеспечения законности, данный институт является одним из главных элементов формирующих единую систему государственного аппарата.

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

Для более глубокого изучения вопроса, помимо нормативных актов, автором использовались научные труды таких авторов как: В.Г. Бессарабов, А. Ю. Винокуров, А.Г. Звягинцев, Н. П. Кириллова, В. Д. Ломовский, М.А. Митюков, С. А. Осипян и других авторов.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка используемой литературы и используемых источников. Общий объем работы 72 страницы.

Оглавление

Введение	4
Глава 1 Правовые основы деятельности прокуратуры Российской Федерации	8
1.1 Исторические аспекты становления прокуратуры Российской Федерации и её основные функции.....	8
1.2 Правовые основы деятельности Прокуратуры РФ	20
Глава 2 Основные направления взаимодействия органов прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления.....	26
2.1 Правовое регулирование взаимодействия органов прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления	26
2.2 Содержание организации работы прокуратуры по взаимодействию с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности	37
Глава 3 Взаимодействие прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности	46
3.1 Проблемы, возникающие в процессе взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности	46
3.2 Сравнение взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности в РФ и в странах Европы.....	52
Заключение	66
Список используемой литературы и используемых источников	69

Введение

На современном этапе развития общества государство выступает в роли сложнейшей социальной системы, в свою очередь под системой можно понимать наличие множества элементов, находящихся в непосредственной связи друг с другом, которые при взаимодействии образуют единое целое.

Для результативной реализации своих функции и задач, в государстве создается, единая система управленческих, исполнительно-распорядительных и контролирующих органов, образующих систему Государственного аппарата.

Особая роль в системе Государственного аппарата отведена правоохранительным органам, которые в рамках своих полномочий, призваны защищать государственный строй и поддерживать стабильность в государстве.

Важное место в этой системе занимает прокуратура, задачи которой состоят в защите прав и свобод человека и гражданина, реализации уголовного преследования, осуществление деятельности по координации правоохранительных органов в рамках борьбы с преступностью, а также производстве предварительного следствия. Задачи прокуратуры можно определить напрямую с помощью законодательства, так согласно Федеральному закону от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», «прокуратура от имени Российской Федерации осуществляет надзор за соблюдением Конституции, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, за исполнением законов, действующих на территории страны, является единой федеральной централизованной системой органов» [44].

Организация деятельности прокуратуры происходит в форме взаимодействия органов прокуратуры, в области обеспечения законности, выявлению, устранению и предупреждению нарушений закона. Такая форма нашла своё отражение в законодательстве и носит название Прокурорский надзор.

Актуальность выбранной темы, заключается в том, что начиная с момента создания государства и на всех этапах его развития, важнейшим элементом является единство этого государства, которое достигается за счёт соблюдения законов, в свою очередь прокуратура является надзирающим органом за соблюдением законности в государстве.

На современном этапе развития прокуратуры в России велось множество дискуссионных вопросов по поводу отнесения прокуратуры к одной из ветвей власти. В законодательстве нет чёткого пояснения места прокуратуры в государственном механизме. В Конституции до внесения поправок, статья 129 о прокуратуре находилась в главе 3 «Судебная власть», однако это не давало оснований относить органы прокуратуры к ветви судебной власти.

Мнения учённых в данном вопросе сильно расходятся, так, по мнению В. Д. Ломовского «Органы прокуратуры не относятся к законодательной ветви власти, однако имеют весомый аргумент, относится именно к этой ветви власти, так как после принятия законов законодательная власть, не может оставаться без участия в исполнении принятых законов, в результате чего большая часть функции в обеспечении законности передается именно органам прокуратуры» [16, с.20].

С.А. Осипян, определяет прокуратуру как «подсистему исполнительной власти, тяготеющей к сфере исполнительной власти главы государства, объясняется это преимущественно характером выполнения прокуратурой своих функций, связанных в основном с исполнительной властью» [18, с.58].

На текущий момент вопрос о месте прокуратуры системе разделения властей остается открытым, однако принято считать, что прокуратура является самостоятельным государственным органом, взаимодействующим с каждой из ветвей власти, но не входящей, ни в одну из них.

Несомненно, на современном этапе развития Российской Федерации, большое внимание стоит уделить повышению статуса прокуратуры, укреплению её независимости, предоставлению большего круга полномочий,

более определенного места прокуратуры в системе государственной власти, а также улучшения системы взаимодействия органов прокуратуры с органами всех ветвей власти. Все эти меры должны найти своё отражение, безусловно, в Конституции Российской Федерации. Проводя анализ поправок, в Конституцию одобренные в ходе общероссийского голосования 1 июня 2020 года, можно прийти к выводу о том, что вместо повышения статуса прокуратуры, происходило расширение полномочий Президента. Данный вопрос подвергался обширной дискуссии еще в момент обсуждения проекта поправок на заседаниях Государственной Думы, мнения Депутатов разделились на несколько позиций, одни считали, что внесение поправок приведет к укреплению статуса органов прокуратуры, другие считали, что данные поправки приведут к упразднению прокуратуры как единой самостоятельной системы.

Таким образом, на сегодняшний день, острым вопросом остается определение статуса прокуратуры, развитие и совершенствование данного надзорного органа, путем внесения изменений в законодательство.

Объектом выпускной квалификационной работы выступают общественные отношения с органами государственной власти и органами местного самоуправления, возникающие в результате осуществления органами прокуратуры полномочий в сфере обеспечения законности.

В качестве предмета выпускной квалификационной работы рассматриваются действующие нормативные акты, регламентирующие деятельность прокуратуры Российской Федерации и механизм взаимодействия органов прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности.

Целью выпускной квалификационной является изучение спорных вопросов и проблем, возникающих при реализации полномочий в рамках осуществления совместной работы органов прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности.

Для достижения поставленных целей, определились следующие задачи:

- изучение исторического пути развития органов прокуратуры России, начиная с 1917 года;
- исследование нормативных актов регулирующих деятельность прокуратуры Российской Федерации;
- изучение нормативно-правовых основ взаимодействия органов прокуратуры РФ с органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- анализ практических данных и выявление проблем, возникающих в процессе организации взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с прокуратурой Российской Федерации в сфере обеспечения законности.

В выпускной квалификационной работе использовались методы историко-юридический, логический, функциональный, системно-структурный. Функциональный метод дал возможность более подробно изучить реализуемые функции каждого субъекта и понять, как происходит взаимодействие при реализации этих функций.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, заключения, из списка используемой литературы и 48-ми используемых источников.

Глава 1 Правовые основы деятельности прокуратуры Российской Федерации

1.1 Исторические аспекты становления прокуратуры Российской Федерации и её основные функции

Переломным моментом в истории развития института прокуратуры Российской Федерации является начало 20-го века. Ноябрь 1917 года ознаменовался принятием «Декрета Совета Народных Комиссаров от 22 ноября 1917 года «О суде», который фактически упразднил существовавшие до революции окружные суды, судебные палаты и правительствующий сенат, военные и морские суды всех наименований, а также коммерческие суды, заменяя всё выше перечисленное на суды образованные путем демократических выборов» [4].

Упраздняются институты судебных следователей, прокурорского надзора и присяжной и частной адвокатуры, функции этих органов переходят в ведомство созданных народных судов и революционных трибуналов.

Осуществление надзорных функций переходят в полномочия различных сформированных органов государственной власти: «1) Всероссийский Центральный исполнительный комитет (ВЦИК), 2) рабоче-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), преобразованные в 1922 году в органы Главного политического управления и судебно-следственные органы» [10, с.39].

На основании вышеперечисленного, можно прийти к выводу о том, что институт прокурорского надзора был децентрализован и функции прокуратуры распределялись между созданными органами государственной власти и учреждениями. Все перечисленные факты отражают общий упадок

законности в стране, отсутствие единой системы усложняло, процесс укрепления государственной власти в переходном революционном этапе.

В послереволюционной России постепенно складывается ситуация при которой дальнейшее развитие государства не может продолжаться без создания единого надзорного органа. После принятия в 1918 году Конституции РСФСР появляется необходимость формирования советской прокуратуры для решения задач связанных с осуществлением надзорных функций в сфере обеспечения законности. Идея создания советской прокуратуры возникает в период возникновения необходимости защиты законности, перехода страны с военного положения и стабилизации общемировой обстановки.

Толчком в развитии советской прокуратуры послужило принятие 28 мая 1922 года «Положения о прокурорском надзоре» РСФСР, согласно которой была утверждена Государственная Прокуратура, вошедшая в состав Народного комиссариата юстиции [19]. Активным сторонником создания прокуратуры был В.И. Ленин, взгляды которого сводились к созданию единого органа, контролирующего законность на всей территории государства, препятствующему тем самым возникновению разобщенности и влияния местных особенностей на институт надзора.

Фактическое развитие прокуратуры в качестве самостоятельного органа, началось с принятия 26 мая 1922 года «Положения о прокурорском надзоре», положение официально закрепляло особый статус прокуратуры, её обособленность от местных органов власти. В процессе продолжительных обсуждений, было принято отказаться от принципа «двойного подчинения», но вследствие этого прокуратура подверглась существенному ограничению прав [9 с. 132]. Прокуроры лишались права обжалования в суде незаконных решения исполкомов, это послужило толчком зарождению беззакония со стороны местных властей.

Прокуратура 1922 года осуществляла государственный надзор за законностью действий органов государственной власти, хозяйственных

учреждений, общественных и частных организаций, а также частных лиц, в отношении виновных лиц, прокуратура имела право возбуждать уголовное преследование и выносить протесты на постановления противоречащих закону. Контроль судов союзных республик осуществлялся с целью единого применения закона, право истребования дела на любой стадии производства, опротестование решений суда в вышестоящих судебных инстанциях, а также приостановление их исполнения, давало гарантии честного и законного разбирательства. Деятельность прокуратуры по возбуждению уголовного преследования и участие в суде со стороны обвинения, не ограничивалось на территории всех союзных республик. На особых условиях осуществлялся надзор за деятельностью правоохранительных органов и органов исполнения наказания.

Укреплению статуса советской прокуратуры послужило образование в 1923 году Прокуратуры Верховного Суда СССР. Обладающая широким кругом полномочий «Прокуратура Верховного Суда СССР имела право законодательной инициативы, совещательным голосом на заседаниях высших органов власти, а также право приостанавливать решения и приговоры коллегии Верховного Суда СССР» [17 с.83].

Одним из ключевых этапов формирования Советской прокуратуры как единого и централизованного органом, стало принятие 17 декабря 1933 года постановления ЦИК СССР и СНК СССР «Положение о прокуратуре Союза ССР». Согласно этому положению прокуратура СССР приобретала статус самостоятельного государственного органа, происходило упразднение Прокуратуры Верховного Суда СССР [21]. Независимость Прокурора СССР выражалась в том, что Прокурор СССР находился в прямой ответственности перед СНК СССР и ЦИК СССР, освобождаясь от зависимости по отношению к остальным органам государственной власти.

Принятие Конституции 1936 года подводит процесс становления прокуратуры как самостоятельного органа к логическому завершению. В Конституции определяется ряд основных принципов, согласно которым

функции прокуратуры осуществляются, независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только прокурору СССР, в свою очередь прокурор СССР осуществлял высший надзор над органами власти, учреждениями и гражданами СССР [13].

На основе вышесказанного можно прийти к выводу о том, что Советская прокуратура была выстроена по принципу, единой централизованной системы осуществляющей надзор за деятельностью органов власти, судов и простых граждан, однако стоит отметить, что в период сталинских репрессий, деятельность прокуратуры ограничивается со стороны государственных органов отвечающих за безопасность страны. Возбуждение уголовных дел и их производство зачастую проходят без участия работников прокуратуры, к тому же значительно усложняется процесс расследования, за счет влияния и давления со стороны органов обеспечения безопасности. Возрастает беззаконность на всех этап судопроизводства вплоть до незаконного вынесения приговора. Несмотря на все сложность, сотрудники прокуратуры прикладывали максимальные усилия, для сохранения законности в стране, защиту прав и свобод обычных граждан, что приводило к репрессивным действиям в отношении работников прокуратуры, в то числе и расстрелам.

В годы Великой Отечественной Войны органы прокуратуры, как и остальные органы и учреждения страны переводились на военное устройство. В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 года «О военном положении» все силы были брошены на победу врага [39].

Прокуратура внесла существенный вклад в сохранение государственного строя и сформировавшихся политических связей, оценивая всю важность данного вклада, в 1946 Верховный Совет СССР, с целью укрепления авторитета и повышения влияния на обеспечение законности в стране, принимает Закон СССР «О присвоении Прокурору СССР наименования Генерального прокурора СССР» [6].

В послевоенные годы происходит укрепление института прокуратуры, отхождение от военного уклада, что позволяет распределить функции и направить их на повышение законности в стране, что необходимого для устойчивого восстановления и развития различных отраслей производства после страшной войны, а также обеспечение и защиту прав и свобод всех граждан СССР.

В мае 1955 года «Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об утверждении положения о прокурорском надзоре в СССР», закрепляет основные направления деятельности прокуратуры, цели и методы прокурорского надзора, происходит расширение круга полномочий прокуроров всех уровней, главным направлением осуществления деятельность прокуратуры, является восстановление и осуществление надзора за соблюдением прав и законных интересов граждан СССР» [38].

Взаимная тенденция развития и усиления института прокуратуры и прав граждан, наиболее ярко отражается в Конституции СССР 1977 года. Появление в Конституции СССР 1977 года главы «Государство и личность», свидетельствует о гуманизации правового поля, расширении прав человека и гарантии их соблюдения. Определялся чёткий перечень органов, за которым прокуратурой осуществлялся надзор, принцип независимости дополнялся структурой «подотчетности Генерального прокурора СССР Верховному Совету СССР, а в момент его сессий, Президиуму Верховного Совета СССР» [14].

Значительное расширение полномочий прокуратуры происходит после принятия 30 ноября 1979 года «Закона о прокуратуре СССР», утверждается окончательная независимость органов прокуратуры, а также дополняется перечень функций. Генерал прокурор СССР имел право законодательной инициативы, органы прокуратуры могли принимать активное участие в законотворческих процессах и усилении пропаганды коммунизма [8].

Усиление надзора в сфере обеспечения законности происходит на рубеже восьмидесятых годов. Вносимые изменения и дополнения «Закона о

прокуратуре СССР», направлены на надзор за исполнением законов и реализации прав и обязанностей, тех органов, которые осуществляют правоохранительные функции, обеспечивают защиту прав и свобод граждан. Дополняется и изменяется и Конституция СССР, 26 декабря 1990 года Закон СССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР, относит к предмету надзора, деятельность местных Народных депутатов, политических партий и массовых движений» [7].

Прокуратура в период существования СССР прошла достаточно долгий и тяжелый путь в процессе своего развития, социальные потрясения, Великая Отечественная Война в значительной степени оказывали негативное воздействие на процесс развития института прокуратуры. Изначально советской властью прокуратура создавалась с целью укрепления государственности, защиты интересов правительства, однако исторические события и обстоятельства вынуждали правительство, постоянно развивать органы прокуратуры, расширять функции и полномочия, расширение предмета надзора, позволило включить него не только надзор за государственными органами, но и надзор за обеспечением прав и свобод граждан. Принимаемые законы и закреплённые в них принципы, несомненно, послужили фундаментом для создания современной прокуратуры.

Началом процесса становления российской современной прокуратуры является соответственно распад СССР и принятие 17 января 1992 года Закона Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» [31 с. 260].

Данный закон определяет основные правовые принципы деятельности российской прокуратуры, функции и структуру и окончательно утверждает самостоятельность органов прокуратуры и обособленность от какой либо ветви власти. Приоритетным аспектом деятельности современной прокуратуры становится надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

В период разработки проекта Конституции РФ, деятельность прокуратуры осуществлялась на основании Указа Президента РФ « О

деятельность прокуратуры в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации». После принятия Конституции РФ в 1993 году. На территории РФ устанавливается единая централизованная система органов прокуратуры, принципы которой содержатся не только в отдельных законах, но и в основном законе страны.

Для всестороннего изучения вопроса развития и становления прокуратуры Российской Федерации предлагаю более подробно рассмотреть ряд ключевых функций реализуемых органами прокуратуры.

Споры об истолковании понятия «функции прокуратуры» ведутся многим учеными не первый год, зачастую происходит слияние двух терминов «функция прокуратуры» и «виды деятельности». Например Ю.Е. Винокуров и А.Ю. Винокуров считают, что «функции прокуратуры» - это «осуществляемый в строго регламентируемых законодательством рамках вид деятельности, направленный на достижение поставленных перед прокуратурой РФ целей, заключающийся в реализации возложенных на них полномочий исходя из установленной законами и руководящими указаниями вышестоящих прокуроров компетенции» [3 с.13]. В.Г. Бессарабов определяет «функции прокуратуры», как «возможность при определенных обстоятельствах осуществлять ту или иную законодательно определенную деятельность» [2 с.97].

Многие ученые разделяют точку зрения о том, что «функции прокуратуры» представляют собой разного рода обязанности. Так по мнению М.С. Шалумова «функции прокуратуры» — это «определяемые правовым статусом прокуратуры, ее местом и назначением в государственном механизме общие обязанности по решению поставленных перед нею законом задач» [46 с.5]. В.Б. Ястребов и В.В. Ястребов определяют функцию прокуратуры как, «социально обусловленную, исходящую из стоящих перед прокуратурой задач укрепления законности и правопорядка и установленную законом обязанность исполнения органами системы прокуратуры Российской Федерации определенного вида действий» [48 с.96].

Проанализировав мнение ученых можно самостоятельно сформировать понятие «функции прокуратуры». Функции прокуратуры – это закрепленные законодательством и сформированные на основе социального положения виды деятельности направленные на решение задач по обеспечению законности в государстве, а также защите прав и свобод граждан.

«Функции прокуратуры осуществляются в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», порядок деятельности и организации прокуратуры, а также полномочия прокуроров определяются Конституцией, настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами и международными договорами Российской Федерации» [44].

Говоря о функциях прокуратуры, следует начать с основополагающей функции в рамках, которой происходит осуществление прокурорского надзора. Прокурорский надзор реализуется на основании закона «О прокуратуре РФ» согласно этому закону в прокурорский надзор входит: «осуществление надзора за исполнением законов, за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, 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» [44].

В рамках осуществления прокурорского надзора, одним из важнейших направлений работы прокуратуры является, участие в правотворческой деятельности, с целью обеспечения реализации прав и свобод граждан и гарантии защиты прав и законных интересов.

На основании ч. 4 ст. 1 закона о прокуратуре, «прокуратура РФ принимает участие в правотворческой деятельности». Данная норма получило свое развитие в ст. 9 закона о прокуратуре, согласно которой «прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе

вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов». «Однако указанные либо другие статьи Федерального закона не наделяют прокуроров какими либо властными полномочиями. Ни Генеральному прокурору РФ, ни прокурорам субъектов федерации Конституцией РФ, данным Федеральным законом или другими федеральными законами не было предоставлено право законодательной инициативы» [47 с.128].

При этом стоит отметить, что участие прокурора в правотворческой деятельности происходило на всех этап исторического развития прокуратуры, отличительными признаками выступали лишь разный объем полномочий и функций при осуществлении данного вида деятельности. Определяющими факторами для наделения прокурора теми или иными функциями, являлись политическая, социальная и экономическая ситуация существовавшая в момент определения объёма полномочий. В настоящее время участие прокурора в правотворческой деятельности регламентируют современным законодательством.

«Несмотря на то, что Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры не наделены правом законодательной инициативы, у них есть возможность участвовать в деятельности органов законодательной (представительной) власти. Это направление прокурорской деятельности хотя и не названо в качестве самостоятельного в перечне функций, перечисленных в ст. 1 вышеназванного Закона, также вытекает из надзорных полномочий. Данная функция заключается в том, что прокурор, устанавливая в ходе реализации своих надзорных полномочий необходимость совершенствования действующих нормативно правовых актов в сфере организации и деятельности прокуратуры, вправе вносить в органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложения об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных нормативных правовых актов» [5 с.62].

Уголовное преследование многие правоведы, относят к самостоятельной функции. В соответствии со статьей 37 «Уголовно-процессуального кодекса РФ» прокурор «в рамках компетенции определенной настоящим Кодексом вправе осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства» [33]. «Уголовное преследование по конкретному делу вправе осуществлять прокурор. В качестве субъекта уголовного процесса прокурор осуществляет в досудебных стадиях уголовного процесса (стадия возбуждения уголовного дела и стадия предварительного расследования) обязанности по надзору за предварительным следствием» [29 с.182].

«Уголовное преследование регулируется не только уголовно-процессуальным законодательством (в первую очередь УПК РФ), но и принимаемыми в соответствии с ними подзаконными нормативными актами Генерального Прокурора РФ» [28 с.163].

Проводя анализ российского законодательства, можно прийти к выводу, о том, участие прокурора в судебном процессе, также является одной из функций прокуратуры. Полномочия прокурора в данном случае, в большей степени формируются на основе процессуального законодательства. В частности прокурор имеет право вступить в судебный процесс на любой стадии производства, если возникает необходимость реализовывать задачи связанные с защитой прав и свобод граждан, а также защите интересов государства.

Поддержание государственного обвинения, можно рассматривать как самостоятельную функцию, так как она обладает признаками прокурорской деятельности в целом, но по своему существу данная функция является логическим продолжением функции по осуществлению уголовного преследования.

Мнения ученых расходятся в вопросе отнесения к функциям прокуратуры, координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Одни ученые относят координацию к функциям

лишь на основании её законодательного закрепления, другие считают, что рамках данной деятельности участие прокуратуры носит весьма формальный характер и ограниченный спектр полномочий, что дает основание не относить координацию к функциям прокуратуры.

Возбуждение дела об административном правонарушении, обладает таким же спорным положением при определении её статуса, с одной стороны имеется законодательное закрепление, с другой прокурор выносит постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, что относится к функциям прокурорского надзора. Следовательно, можно сделать вывод, о том, что возбуждение дела об административном правонарушении, является частью надзорной функции.

Итогом анализа функции прокуратуры, выступает мнение о том, что функции прокуратуры представлены двумя основными элементами: 1) прокурорским надзором 2) уголовным преследованием и тремя образованными от них вспомогательными элементами.

Анализируя исторический путь развития института современной российской прокуратуры, можно выделить два основных этапа:

- Этап становления советской прокуратуры 1917-1991 гг. После революционного развития органов прокуратуры происходит во время перехода с военного положения на обычный уклад жизни. Внимание уделяется укреплению государственного строя и улучшению жизни граждан. Период репрессии обуславливается возрастанием уровня беззакония и установления зависимости прокуратуры от органов обеспечения безопасности страны. Во время ВОВ прокуратура переходит на военную структуру, однако, в послевоенное время наблюдается общая тенденция по усилению влияния и авторитета органов прокуратуры на укрепление законности.
- Этап создания новой российской прокуратуры с 1991 года. На законодательном уровне окончательно формируется единая

централизованная система органов прокуратуры, обеспечивающая надзор за соблюдением законности, защиту прав и свобод человека и гражданина.

Процесс развития органов прокуратуры происходит и по настоящее время. Ярким примером продолжения работы над совершенствованием системы прокуратуры выступает принятие в 2020 году Закона о поправках к действующей Конституции РФ. Согласно Закону регламентировался новый порядок назначения Генерального прокурора РФ, его заместителей, прокуроров субъектов РФ и приравненных к ним прокуроров. Данные преобразования были ориентированы на повышение независимости и прозрачности органов прокуратуры, что сохраняло общую историческую тенденцию.

Несмотря на тесное переплетение отечественного и международного права, деятельность прокуратуры осуществлялась на основе двух юридических систем, согласно поправкам, решение органов прокуратуры основывающихся на международных договорах и противоречащих Конституции РФ не подлежат исполнению на территории Российской Федерации, данная норма способствует усилению защиты суверенитета.

Для совершенствования кадровой системы прокуратуры была принята норма, согласно которой, прокурорам запрещается иметь гражданство иностранного государства, а в случае его приобретения прокурор обязан уведомлять своего непосредственного руководителя в течение 5 рабочих дней.

Изменения коснулись не только Конституции РФ, но и закона «О прокуратуре Российской Федерации» в 2021 году ряд поправок затронули сферу защиты интересов РФ в иностранных и международных судах. Так в структуре Генеральной прокуратуры формируется зарубежный аппарат, который выступает в роли представительства и действует в сфере обеспечения защиты интересов РФ в иностранных и международных судах.

1.2 Правовые основы деятельности Прокуратуры РФ

Абсолютно любое правовое государство строится на нескольких базовых принципах. В первую очередь на верховенстве закона и обязательности его соблюдения со стороны государства и граждан, а также на обеспечении защиты прав и свобод человека и гражданина. Для реализации этих принципов необходимо создать государственный орган и наделить его правами по осуществлению надзора за соблюдением и исполнением законов, защите прав и свобод граждан и охраняемых законом интересов общества и государства. В результате чего в государстве формируется система органов прокуратуры. Однако для правильного функционирования, одного создания данного органа не достаточно, необходимо чёткое определение правового статуса, структуры, функций и полномочий.

Прокуратура Российской Федерации является единой централизованной системой, реализующей надзорные функции, в рамках обеспечения защиты законности, прав и свобод граждан.

Более подробное изучение принципов деятельности прокуратуры, требует более углубленного изучения правовых актов различного уровня.

Согласно «Конституции Российской Федерации, прокуратура РФ определяются как единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в рамках своих полномочий, а также выполнение иных функций» [15]. Стоит отметить, что в соответствии пунктом «о» статьи 71 Конституции РФ деятельность прокуратуры находится в исключительном ведении Российской Федерации.

На современном этапе дискуссионным вопросом остается определение статуса прокуратуры и её отношения к одной из ветвей власти, несмотря на принятия Закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 года №2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре» и изменении названия 7 главы Конституции РФ, вопрос остаётся

открытым, так как чёткого закрепления, статуса прокуратуры в законе по прежнему нет.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 №2202-1 включает в себя общие положения о прокуратуре РФ, международном сотрудничестве, правовые основы деятельности, а также принципы организации деятельности. Самостоятельность и обособленности органов прокуратуры в рамках осуществлении надзора, недопустимость вмешательства в надзор со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, в противном случае предусмотрена ответственность за данное вмешательство. Органы прокуратуры осуществляют координационную деятельность правоохранительных органов в сфере борьбы с преступностью. Прокуроры в ходе осуществления своей деятельности обладают правом законодательной инициативы. Единство органов прокуратуры обусловлено чёткой структурой закреплённой в законе. Регламентируется надзор за исполнением законов, защитой прав и свобод граждан, а также полномочия при осуществлении надзора. Стоит обратить внимание, что закон закрепляет трудовые отношения, отпуска сотрудников прокуратуры и мер поощрения.

В рамках федерального законодательства, можно также упомянуть ФЗ «О Федеральной службе безопасности». Так согласно ст.24 настоящего закона «Надзор за исполнением органами федеральной службы безопасности законов Российской Федерации осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и уполномоченные им прокуроры» [43].

Важной составляющей при рассмотрении правовой основы деятельности прокуратуры, являются Указы Президента РФ. Указы Президента РФ носят, как правило, нормативно индивидуальный характер и неукоснительны для исполнения всеми субъектами, находящимся на территории РФ. Ярким примером Указа Президента относящегося к компетенции прокуратуры, является Указ Президента РФ от 18.04.1996 N 567 (ред. от 31.12.2019) «О координации деятельности правоохранительных

органов по борьбе с преступностью». «Данный Указ определяет основные направления и формы координационной деятельности, а также процедуру проведения одной из таких форм – координационного совещания» [36]. Статья 8 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» имеет прямую ссылку на данный указ. Ещё одним ярким примером может служить Указ Президента от 21.11.2012 №1563 (ред. от 02.12.2021) «О классных чинах прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации», в статье 41 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» указано, что порядок присвоения классных чинов определяется Положением о классных чинах прокурорских работников, утверждаемых Президентом РФ [36].

Во главе органов прокуратуры стоит Генеральный прокурор РФ, который с целью руководства издает обязательные для исполнения всеми работниками и учреждениями прокуратуры приказы, указы, распоряжения, положения и инструкции, более углубленно регулирующие вопросы организации института прокуратуры. Более подробно рассмотрим основные виды издаваемых Генеральным прокурором нормативных актов.

Приказы Генерального прокурора РФ представляют собой совокупность норм и правил, обеспечивающих исполнение органами прокуратуры закона о прокуратуре и иных нормативных актов РФ. Например, Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции»

Указания Генерального прокурора РФ представляют собой обязательные для исполнения сотрудникам прокуратуры, нормативные акты, принимаемые для регулирования вопросов связанных с организацией деятельности системы органов прокуратуры. Например, Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 1.07.2021 № 382/6 «Об уведомлении о выезде по частным делам в выходные и нерабочие праздничные дни» [35].

Инструкции Генерального прокурора РФ являются систематизированной совокупностью предписаний и правил, излагаемых в форме нормативного акта, в котором происходит разъяснение организационных, кадровых или технических моментов, возникающих в ходе осуществления своей деятельности органами прокуратуры.

Рассматривая нормативные акты регулирующие деятельность прокуратуры, стоит уделить внимание актам органов судебной системы, в частности решениям Конституционного Суда РФ. Мнения по вопросу уместности отношения Конституционного Суда РФ к законодательному органу, сильно расходятся. Однако в силу особенностей законодательства и слабой проработки вопроса, возникает ситуация при которой, процесс толкования Конституционным Судом РФ, Конституции РФ приобретает характер законодательства. Принимаемые в ходе толкования Конституции РФ решения, приводят к тому, что текст норм Конституции будет считаться неполным и толкование после этого каким либо органом, является недопустимым. Создание нормы права Конституционным судом РФ базируется на установлении противоречий и не соответствий, а также устранения пробелом в законодательстве.

Примером может послужить, «Постановление Конституционного Суда Российской Федерации №17-П от 01.12.1999 на основе которого устранен пробел в законодательстве в части регулирования одного из элементов статуса высшего должностного лица прокуратуры, а именно порядок освобождения от должности Генерального прокурора РФ» [20]. Освобождение от должности Генерального прокурора РФ, осуществляется Советом Федерации по представлению Президента, в строгом соответствии со ст. 129 Конституции РФ, при этом порядок данной процедуры проходит на основе регламента Совета Федерации. Совет Федерации рассматривает вопрос об освобождении от должности Генерального прокурора РФ в течение 30 дней, начиная со следующего дня, идущего после дня получения представления Президента.

Немало важной правовой основой деятельности прокуратуры выступают нормы международного права. Конституция РФ устанавливает место международных норм в правовой системе РФ (ч. 4 ст. 15, ч. 1 ст. 17, ст. 62, ст. 79 и др.) и роль органов прокуратуры РФ в государственно-правовом механизме Российской Федерации (ст. 129).

На законодательном уровне устанавливаются, условия применения норм международного права. Закон «О прокуратуре Российской Федерации» регламентирует процесс установления взаимодействия органов прокуратуры с правоохранительными и законодательными органами зарубежных стран, а также с международными организациями. Деятельность прокуратуры направлена на установление сотрудничества, заключение соглашений по вопросам противодействия преступности и борьбы с коррупцией, участие в разработке международных договоров РФ. Спектр норм регулирующих полномочия органов прокуратуры, выходит за рамки Конституции РФ и закона «О прокуратуре Российской Федерации», данные нормы содержатся в различных кодексах и иных федеральных законах. При реализации своих полномочий прокуроры руководствуются нормами международного права, но с учетом верховенства норм отечественного права.

Наиболее тесная связь органов прокуратуры РФ устанавливается с прокуратурами государств СНГ, данная взаимосвязь, находит своё отражение в проведении регулярных заседаний направленных на развитие взаимодействия, проработки проблемных вопросов и улучшению законодательства.

Активное участие представители Генеральной прокуратуры принимают в совместных конференциях, участников Конвенции ООН, направленных на противодействие коррупции. При взаимодействии представителей Генеральной прокуратуры с МИД РФ, проводятся различные тематические мероприятия в рамках заседаний Генассамблеи ООН.

Проанализировав вышеизложенное, можно прийти к выводу о том, что для создания и эффективной работы института прокуратуры, необходима развитая отечественная и международная правовая система. Конституция РФ, Федеральный закон «о прокуратуре Российской Федерации» и множество упомянутых выше законов, указов, решений составляют основу деятельности надзорного органа РФ. Одним из главных принципов организации деятельности прокуратуры, заключается в её независимости и обособленности от законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. Этот принцип позволяет осуществлять честный надзор за законностью и обеспечивать защиту прав и свобод граждан. Законодательная закреплённость процессов связанных с организацией труда, определением классов чинов, позволяет создать четкую иерархию сотрудников прокуратуры.

Глава 2 Основные направления взаимодействия органов прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления

2.1 Правовое регулирование взаимодействия органов прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления

Изучая правовые аспекты организации деятельности органов прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления, необходимо сформулировать определения основных понятий.

Термин «взаимодействие» подразумевает под собой форму отношений между субъектами, на основе которой все субъекты воздействуют друг на друга, при этом не происходит слияние этих субъектов или замещения, а воздействие происходит путем взаимного дополнения [40]. Понятие «орган государственной власти» представляет собой отдельное звено государственного аппарата, обладающее властными полномочиями и осуществляющее свои полномочия в рамках установленных законом. Органы местного самоуправления – это образуемые или избираемые органы, обладающие полномочиями в сфере обеспечения публичных интересов, развития экономики и социально-культурной сферы и решения иных местных вопросов.

Система взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления выстраивается на нормах закрепленных в Конституции РФ, Федеральными законами и иными нормативными актами не противоречащих Конституции РФ.

Нормы, содержащиеся в Конституции РФ реализуют несколько задач, в первую очередь это юридическое упорядочивание и организация деятельности прокуратуры по осуществлению взаимодействия с органами государственной

власти и органами местного самоуправления, а во вторых прямое воздействие на законодательное решение вопросов относящихся к обеспечению законности.

«Правовые основы организации взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти формируются на основании статьи 114 Конституции РФ, согласно которой на Правительство РФ возлагаются задачи по защите прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, защите собственности и общественного порядка и борьбе с преступностью» [15]. Согласно части 1 статьи 71 Конституции РФ вышеперечисленные задачи находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в результате этого проблемные моменты, которые проступают в ходе реализации этих задач, должны прорабатываться в тесном взаимодействии федеральных и региональных органов государственной власти.

При рассмотрении органов местного самоуправления, внимание стоит уделить тому, что они не входят в систему органов государственной власти. Для обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, с учётом особенности территорий и самостоятельность при осуществлении своих полномочий органы местного самоуправления обеспечивают соблюдение прав и свобод граждан, охрану муниципальной собственности, защиту и охрану общественного правопорядка.

Сравнивая функции прокуратуры и задачи органов государственной власти и органов местного самоуправления, можно прийти к выводу о наличии общих целей в сфере обеспечения законности. Каждый орган реализует задачи по обеспечению законности в рамках своих полномочий и компетенции, но и в тесном взаимодействии между органами.

Функции прокуратуры, реализуемые в процессе осуществления взаимодействия с органами публичной власти содержатся в ФЗ «О прокуратуре РФ». «Так согласно п.2 ст.4 настоящего закона органы прокуратуры осуществляют информирование органов публичной власти о

состоянии законности. Статья 7 даёт право Генеральному прокурору РФ, его заместителям и иным прокурорам, присутствовать на заседаниях органов публичной власти» [44]. На основании статьи 9 прокурор имеет право принимать участие в законотворческой деятельности, путем внесения предложений, дополнений, в органы публичной власти и решения об отмене или принятия того или иного нормативного акта. Согласно статье 9.1 по определенному порядку и методике установленной Правительством РФ, прокуратура праве осуществлять антикоррупционную экспертизу нормативно правовых актов, органов публичной власти.

Одной из составляющей правовой основы организации взаимодействия прокуратуры с органами публичной власти, являются законы регулирующие деятельность органов государственной власти. С целью формирования более чёткого понимания структуры взаимодействия названных органов предлагаю рассмотреть «Федеральный Закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Прокурор вправе опротестовывать законодательные акты, законодательного органа субъекта РФ, высшего должностного лица субъекта РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, если будет выявлено, что нормативные акты противоречат Конституции РФ или Федеральным Законам» [42]. Регулируется вопрос об отстранении высших должностных лиц субъекта РФ, Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ, в случае обвинения в совершении преступления.

Немало важным элементом правовой системы взаимодействия выступают Указы Президента РФ. Например, «Указ Президента РФ от 16 августа 2021 г. N 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021 - 2024 годы» содержит ряд вопросов регулируемых деятельностью прокуратуры и органов публичной власти [34]. Генеральная прокуратура совместно с правоохранительными органами, федеральной службой безопасности, таможенной службой и Федеральной службой судебных

приставов продолжает реализовывать меры по предотвращению злоупотребления служебным положением, и предоставлять, ежегодны отчеты президиуму Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции» [34].

Ещё одним примером служит Указ Президента РФ от 3 марта 1998 г. N 224 «Об обеспечении взаимодействия государственных органов в борьбе с правонарушениями в сфере экономики», «который издавался с целью устранения разногласий государственных органов в сфере выявления и пресечения правонарушений в сфере экономики. Органы власти и Центральный банк РФ обязаны сообщать обо всех выявленных нарушения в органы прокуратуры. Полномочия Генерального прокурора заключаются в информировании Президента РФ о мерах, принятых для выявления особо опасных преступлений» [37].

Прежде чем переходить к рассмотрению приказов Генерального прокурора РФ, считаю необходимым уделить внимание взаимодействию органов прокуратуры с судами РФ. Взаимодействие органов прокуратуры происходит в форме участия прокурора в делах уголовного и гражданского характера, участие прокурора в арбитражном процессе подразумевает реализацию защиты, экономических интересов РФ, субъектов РФ и муниципальных образований. «Однако этим взаимодействие не ограничивается, поскольку зачастую именно прокуратура как орган, который призван следить за законностью и обоснованностью приговоров суда, приносит апелляционные и кассационные представления на судебные акты. И уже совместно с областным судом разрешает сложные проблемы правоприменительной практики, преодолевая недостатки и упущения следствия и дознания, что, несомненно, способствует усилению защиты прав и законных интересов как потерпевших, так и обвиняемых, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства» [45 с.50].

В свою очередь окончательное решение суда выступает своего рода оценкой, деятельности правоохранительных органов и государственного обвинения. В основные функции прокуратуры входит обеспечение законности

нормативных актов, при этом наблюдается очень низкий уровень взаимодействия органов прокуратуры с Конституционными судами субъектов РФ, для которых проверка нормативных актов является основным видом деятельности.

Приказы Генерального прокурора РФ играют важную роль при обеспечении взаимодействия органов прокуратуры и органов публичной власти. В приказах находят отражение нормы, конкретизирующие и регулирующие взаимодействие органов прокуратуры с органами публичной власти и формы организации деятельности.

Постоянное изменение законодательства, непосредственное использование субъектами РФ законодательной инициативы, принятие нормативных актов органами местного самоуправления, вызывает острую необходимость повышения качества принимаемых законов и иных нормативных актов и более глубокой проработки вопроса о процессе построения всестороннего взаимодействия органов прокуратуры с органами публичной власти в сфере нормотворчества. С этой целью был издан Приказ Генпрокуратуры России от 17.09.2007 N 144 (ред. от 11.08.2020) «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» [25].

В ходе изучения приказа можно выделить несколько организационно-правовых форм взаимодействия:

- правотворческая деятельность осуществляется с учетом планов законопроектной деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ;
- для подготовки законодательных проектов, создаются рабочие группы, в которые по согласованию могут входить государственные органы и организации;

- прокуроры субъектов РФ обязаны создать условия для работы старших помощников по взаимодействию с органами публичной власти, определить порядок взаимодействия исключить повторения в работе, обеспечить условия беспрепятственного обмена информацией;
- учитывая объем работы, могут создаваться дополнительные автономные структуры по работе с законопроектами и взаимодействию с органами публичной власти.

Взаимодействие прокуратуры с органами публичной власти, реализуется не только в совместной правотворческой деятельности, но и в рамках надзорной деятельности за составлением и принятием законодательных норм со стороны органов прокуратуры.

Приказ Генпрокуратуры России от 02.10.2007 N 155 (ред. от 20.02.2020) «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» «устанавливает обязательное осуществление надзора со стороны органов прокуратуры за нормативными актами издаваемыми органами публичной власти» [24]. Сотрудники прокуратуры обязуются принимать активное участие в подготовке нормативных актов, запрашивать проекты нормативных актов у органов местной власти. Изучать нормативные акты принимаемые органами государственной власти субъектов РФ в течении 30 дней с момента их принятия, и своевременно реагировать на факты нарушения законодательства.

Большое количество организационно-правовых норм содержатся в Приказе Генпрокуратуры РФ от 26.11.2007 N 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи». Согласно этому приказу в полномочия органов прокуратуры входит пресечение принятия органами публичной власти нормативных актов противоречащих законодательству и ущемляющих права и свободы детей. Усиление надзора в рамках соблюдения прав молодежи органами и

учреждениями местного значения и надзора за правоохранительными органами при реализации их функции связанных с несовершеннолетними гражданами [27].

Одной из главных угроз национальной безопасности РФ выступает коррупция. Построение единой централизованной системы противодействия коррупции является ключевой задачей при реализации взаимодействия органов прокуратуры и органов публичной власти. С целью повышения эффективной работы вышеперечисленных органов в сфере обеспечения законности и деятельности, принимается ряд правовых актов. Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17.07.2009 N 172-ФЗ [41], и приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2009 N 400 (ред. от 13.03.2018) «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» [26]. Данные правовые акты определяют важность проведения антикоррупционной экспертизы нормативных актов, для повышения эффективности противодействия коррупции. Определяя формы взаимодействия прокуратуры с органа публичной власти можно выделить, несколько таких форм. Сообщать органам ответственных за процесс создания проектов нормативных актов о наличии в них коррупционных элементов. Результаты проведения экспертизы и заключение органов прокуратуры направляются в органы публичной власти. Руководители органов прокуратуры имеют право принимать участие в заседаниях законодательных органов государственной власти и органов местного самоуправления по рассмотрению требований изменения законодательства.

Взаимодействие органов прокуратуры в сфере антикоррупционной деятельности можно также рассмотреть на примере Федеральной Налоговой Службы. «Соглашением о взаимодействии Генеральной прокуратуры РФ и Федеральной налоговой службы в области противодействия коррупции от 14.02.2014 г. N ММВ-23-11/2, N СД-1-14», «определяются основные принципы и порядок взаимодействий вышеназванных органов. Органам ФНС

могут предоставляться различные данные проверяемых лиц, как в электронном виде, так и в печатном» [32]. Соглашение регламентирует четкий перечень сведений, которые могут быть запрошены, а также правила их передачи, особое внимание сосредоточено на сохранении персональных данных, и коммерческой тайны.

Наращивание взаимоотношений между органами прокуратуры и надзорными государственными органами, приводит к появлению множества нормативных актов регулирующих взаимодействие в сфере обеспечения законности. Выстраивание таких взаимоотношений основывается на принципе подчинения, однако от органов прокуратуры необходимо создавать подход к получению полного объема необходимой информации о нарушениях законодательства и проводить анализ актов реагирования соответствующих органов.

Соглашения обозначают следующие формы взаимодействия:

- осуществление мер по выявлению и пресечению правонарушений путем двустороннего обмена информацией;
- управление рабочими группами и участие представителей контрольно-надзорных органов в этих группах;
- приглашение разного рода экспертов для производства прокурорских проверок;
- участие прокуроров в рассмотрении контрольно-надзорными органами протестов и представлений.

Совместная работа органов прокуратуры с муниципальными органами и контрольно-счетными органами субъектов РФ, может проходить путём заключения соглашений, направленных на предупреждение и выявление нарушений в финансово-бюджетной сфере. Путём составления планов направленных на структуризацию деятельности, участия заинтересованных субъектов в совместных мероприятиях, обмена информацией и фактах выявленных случаев нарушения закона. С целью повышения эффективности

проводимых экспертиз, производится обмен правовыми актами, методической документацией, изучение материалов совместных экспертиз.

Заключение соглашений является фундаментом для принятия положений о совместной деятельности в виде приказов. Примером выступает «Приказ Генпрокуратуры России N 162, Росфиннадзора N 117 от 15.04.2014 «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Федеральной службы финансово-бюджетного надзора при назначении и проведении проверок (ревизий)» согласно данному приказу деятельность органов прокуратуры с органов внутреннего государственного контроля осуществляется для решения задач связанных с надзором за исполнением законов при использовании средств федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов и материальных благ, находящихся в федеральной собственности, а также надзором за законодательством РФ о валютном регулировании и валютном контроле» [23].

Положением определяются следующие формы взаимодействия:

- предварительное изучение материалов органами внутреннего государственного контроля, по контролируемому объекту на этапе подготовки решения о проведении проверки, исключительно по предложению органов прокуратуры;
- при выявлении факта нарушения законодательства объектом контроля, направлять в органы внутреннего финансового контроля материалы содержащие информацию о факте совершенного нарушения вместе с требованием о проведении проверки;
- оказание помощи органам внутреннего финансового контроля в организации встречных проверок, предоставление всей необходимой информации о объекте контроля, в том числе информации о местонахождении, состава участников объекта контроля, а также помощи в сборе необходимой документации;

- информирование органов прокуратуры о ходе и результате предварительной проверки и предоставлении подробной информации о причинах невозможности проведения предварительной проверки;
- с целью повышения быстроты и эффективности работы могут создаваться различные оперативные рабочие группы;
- по требованию прокуратуры, органы внутреннего финансового контроля обязаны выделить специалиста для участия в мероприятиях прокурорского надзора;
- не реже одного раза в полгода производится обмен информацией о результатах совместной деятельности.

В качестве примера плодотворной совместной работы органов прокуратуры с органами финансового контроля, можно рассмотреть прокурорские проверки исполнения бюджетного законодательства при строительстве космодрома «Восточной» в рамках которых было возбуждено порядка 35 уголовных дел связанных с хищением государственных средств.

При этом ключевым сотрудничеством в рамках осуществления надзора за законностью в сфере финансовой политике, является заключенное соглашение между прокуратурой и Росфинмониторингом, благодаря которому выстраивается система обмена информацией, методы и формы реализации совместной работы. Данное сотрудничество позволяет органам прокуратуры оперативно реагировать на нарушение действующего законодательства и принимать меры на пресечение правонарушений.

В независимости от сферы деятельности деятельность органов прокуратуры с органами представительной и исполнительной власти субъектов или муниципалитетов, также регулируется различного рода соглашениями. Формы взаимодействия, выстраиваются на тех же принципах, так например, происходит обмен правоприменительной практикой, осуществление консультирование по вопросам общей компетенции, изучаются способы, направленные на совершенствование законодательства,

активное проявление законодательной инициативы, способствующих реализации федеральных и региональных законов, для повышения продуктивности и эффективности предусмотрено создание рабочих групп.

Содержание соглашения официально закрепляется, определяется предмет соглашения, обычно в качестве предмета выступает взаимодействие сторон в сфере организационно правовых основ и совершенствования местного самоуправления. Принципы взаимодействия выстраиваются на базовых принципах, а в рамках обмена информации особое внимание уделяется принципам профессионализма и оперативности. В соглашении закрепляются формы взаимодействия, порядок реализации данного взаимодействия, обязанности сторон. Соглашение обычно носит бессрочный характер и вступает в силу со дня его подписания обеими сторонами. В случае возникновения спорных моментов, изменение соглашения не требуется, стороны принимают все необходимые меры, для устранения спорных ситуаций исходя из общих интересов. При необходимости изменений и дополнений, достаточно письменного закрепления и подписания обеими сторонами, после чего они официально начинают действовать. Соглашение имеет два экземпляра и направляется каждой стороне.

На основе всего вышеизложенного можно сделать вывод о многогранности правовой системы взаимодействия органов прокуратуры и органов публичной власти, во главе данной системы, несомненно, стоит Конституция РФ, которая своими положениями распределяет нормы регулирующие взаимодействие, по Федеральным законам и иным нормативным правовым актам. На протяжении последнего времени наблюдается тенденция на улучшение взаимодействия между органами прокуратуры, органами государственной власти и органами местного самоуправления, выражается это не только в приказах Генеральной прокуратуры, но и заключении соглашений между прокуратурой, органами власти и контрольными органами.

2.2 Содержание организации работы прокуратуры по взаимодействию с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности

Взаимодействие органов прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления требует должной организации, так как четкое понимание поставленных задач, всеми субъектами данных отношений позволит обеспечить эффективную работу в сфере обеспечения законности.

В ходе организации совместной работы прокуратуры с органами публичной власти, реализуется несколько взаимосвязанных этапов.

Первый этап включает в себя осуществление определенного вида деятельности направленного на повышение обеспечения законности.

Второй этап представляет собой проектную деятельность, направленную на создание структуры, состоящую из форм деятельности, взаимных элементов и основанных на установленных обязанностях, которые в свою очередь составляют основу организационной системы.

За реализацию второго этапа, отвечают специально обученные кадры, чья деятельность направлена на реализацию готового проекта. Данные кадры реализуют свои полномочия под контролем руководителя на основе его решений.

Например, для повышения качества принимаемых законов, совместно органами прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления могут формироваться самостоятельные рабочие группы, в чьи полномочия исключительно входит реализация мер по повышению качества принимаемых законов. При этом стоит отметить, что формирование данных рабочих групп происходит с учётом объёма работы и загруженности органа прокуратуры, а также не выходя за рамки штатной численности сотрудников.

Заключительный этап характеризуется организацией мероприятий связанных с созданием, поддержанием и развитием правовых, материальных и технических условий эффективного функционирования организационной структуры.

Формирование полного понимания всех нюансов организации работы органов прокуратуры, осложнено наличием многообразных элементов, свойств и сторон организации этой работы. Однако богатая история развития и практика позволяют сформировать обязательные организационные условия. К таким условиям относится формирование четкой иерархии с распределением обязанностей, обработка информации и направление её заинтересованным органам, организация рабочего процесса с применением методов планирования, совершенствование материальной и технической базы, правильное ведение документации и оценка результатов деятельности.

Всё вышеперечисленное является многолетним опытом реализации деятельности не только органов прокуратуры, но каждого сотрудника данного органа, его опыта, профессиональных навыков и индивидуальных качеств. Это создает предпосылки для построения системы обмена опытом организационной деятельности органов прокуратуры и использования положительного опыта во взаимодействии с органами государственной власти и органами местного самоуправления.

При построении системы взаимодействия большой акцент делается на обеспечении стабильной коммуникационной связи между сотрудниками, формировании общих целей и задач, распределении полномочий и создания необходимых условий для реализации взаимодействия.

Стоит также отметить, что функционирование внутренней системы органов прокуратуры и успешное применение тех или иных действий влияющих на повышение эффективности деятельности, находят свое отражение в организации деятельности и на внешнем уровне.

Взаимодействие органов прокуратуры и органов публичной власти строится на нескольких неотъемлемых составляющих организации работы. Так в качестве обязательных элементов выступают: осуществление сбора и анализа информации, распределения обязанностей, прогнозирования и планирования. Предлагаю, остановиться на каждом элементе более подробно.

Суть осуществления сбора и анализа информации состоит, в оценке и обработке информации подготовке выводов и предложений по повышению эффективности взаимодействия с органами публичной в сфере обеспечения законности. Рассмотреть данный элемент можно с двух сторон, с одной стороны происходит расширение правового поля взаимной работы органов прокуратуры с органами публичной власти, с другой стороны происходит повышение эффективности работы органов прокуратуры в сфере обеспечении законности. Значительно увеличивается объем обменной информации, определяется направленность информации, а именно информации о соблюдении законодательства и выявленных нарушениях.

Примером осуществления сбора и анализа информации может послужить, совместная работа прокуратуры с органами местного самоуправления с целью осуществления надзора за соблюдением бюджетного законодательства. Так органами местного самоуправления в течение года формируются проекты бюджетов на будущий и последующий год, в конце года отчетного периода, органам прокуратуры предоставляются сформированные проекты для изучения, в случае выявления каких либо нарушений в органы местного самоуправления направляются замечания для их обязательного устранения. Формирование такой чётко функционирующей системы взаимодействия, позволит значительно снизить количество нарушений законодательство в рамках региональной бюджетной политики.

Говоря об улучшении информационного поля, следует уточнить, что это выражается в значительном повышении качества поступающих и передаваемых данных, в которые по мере осуществления деятельности закладывается, точность, объективность и целенаправленность. Помимо этого

учитывается объем данных, нехватка данных или наоборот избыток влияют на качество принимаемых решений. Немало важной составляющей является полезность информации. Ключевую роль имеет своевременное поступление информации субъекту, достигается это путем четкого установления источников и получателей.

Говоря об источниках информации органов прокуратуры, как пример можно отметить аналитические справки, методические рекомендации, приказы и указы, решения и постановления различных совещаний.

Что касается органов государственной власти и органов местного самоуправления от них в органы прокуратуры, также направляется ряд источников информации таких, как результаты и материалы проверок, статистические данные и сведения правоохранительных, контрольно-надзорных органов; материалы уголовных и гражданских дел.

В рамках упрощения получения информации о состоянии законности органы прокуратуры могут прибегать к общедоступным источникам в сети интернет. Данный способ получения информации значительно упрощает и ускоряет процедуру получения информации, однако для полноты получаемой информации и эффективной работы необходимо обращаться к традиционным источникам информации.

В ряде субъектов РФ с целью упрощения проведения информационно-аналитической деятельности, создаются специальные методические рекомендации, содержащие все необходимые источники информации по разным направлениям деятельности.

Современное состояние технологического прогресса позволяет органам прокуратуры и органам публичной власти создавать системы направленные на совместное использование информационных ресурсов. Всё это, безусловно направлено на упрощение взаимодействия названных органов и повышения эффективности работы в сфере обеспечения законности.

Организованная должным образом информационно-аналитическая работа позволяет на основе полученных и проанализированных данных, заранее спрогнозировать различные исходы, и разработать план совместных действий направленных на предупреждении той или иной ситуации. Прогнозирование позволяет заранее реализовывать полномочия, и объективно распределять силы работников органов прокуратуры и органов публичной власти. Реализуется прогнозирование на основе всей имеющиеся информации за несколько предыдущих лет. Прогнозирование строится на общих интересах, для проработки разного рода взаимодействий, которое будет реализовываться в обозримом будущем, при этом можно учитывать особенности районов и регионов или всей страны.

Самым доступным методом прогнозирования выступает использование оценок экспертов. Суть данного метода состоит в том, что руководители рассматриваемых органов, сотрудники, разного рода эксперты и ученые, обладающие специальными знаниями в той или иной сфере, высказывают своё мнение в рамках прогнозирования и с учетом совпадающих моментов это мнение принимается за истину прогноза. Оценка производится результатов различного рода мероприятий, имеющих цель и конкретную направленность.

Таким образом, взаимодействия органов прокуратуры с органами публичной власти в рамках прогнозирования позволяет всем участникам получить информацию о будущем состоянии сферы обеспечения законности. Примером может послужить научное обоснование о степени влияния совместной деятельности вышеназванных органов в рамках противодействия коррупции. Что позволяет учитывать все плюсы и минусы в дальнейшей правотворческой деятельности.

С помощью прогнозирования органы прокуратуры осуществляют более структурированную деятельность, исключается фактор неопределенности, определяется более четкий подход к распределению сил и средств, при этом учитывать особенности различных регионов.

Следующим элементом организации взаимодействия является планирование. Планирование представляет собой разработку плана основных действий, которое способствует целенаправленности и конкретизации взаимодействия. При этом происходит анализ существующей информации по взаимодействию и результатов работы органов публичной власти. Перед началом планирования, рекомендуется изучить прогнозы развития различных сфер общественной жизни. В планирование участие принимают все субъекты взаимодействия, это делает планирование одним из важнейших элементов.

Планирование осуществляется с учетом особенности региона и сложившиеся обстановки в целом, на разные сроки начиная с квартала заканчивая годом. Правовую основу планирования составляют указы и рекомендации, что позволяет установить единообразие в выборе срока планирования.

На планируемый период устанавливаются общие цели, регламентируются средства и способы достижения установленных целей, а также задачи, которые будут решаться в процессе выполнения данного плана и мероприятия направленные на координацию органов взаимодействия.

К проводимым мероприятиям можно отнести осуществление прокурорских проверок с участием экспертов контрольно-надзорных органов, сессии по обобщению существующей практики в рамках взаимодействия органов, повышение профессиональной классификации за счет различного рода мероприятий, проведение межведомственных совещаний, а также заседание органов публичной власти. При этом стоит отметить, что по своему существу составленные планы должны иметь обоснование и быть достигаемыми в их выполнении, иметь реальные расчеты сил и времени затрачиваемого на их выполнение.

Одним из важных принципов планирования является системность, которая подразумевает единство в рамках реализации планирования, взаимосвязь между уже существующими планами и вновь создаваемыми.

Создаваемые планы не должны противоречить планам вышестоящих прокуратур.

Процедура создания плана включает в себя несколько стадий: первый этап включает в себя реализацию действий по сбору информации касательно сферы обеспечения законности, на втором этапе происходит анализ полученных данных с целью выявления проблем и прогнозирования их развития в будущем, на третьем этапе реализуется подготовка проекта плана, на четвертом этапе путем совещания обсуждаются положения проекта плана, пятый и шестой этапы включают в себя утверждение плана и организацию по исполнению плана. Сам план должен быть мотивирован, а его положения должны базироваться на анализе состояния законности.

Можно выделить также индивидуальное планирование, которое выступает в роли помощника для сотрудников прокуратуры, помогает значительно повысить эффективность сотрудника, результативность в рабочих процессах, а также значительно повысить профессиональные навыки.

Говоря о внутренней структуре органов прокуратуре, нужно уделить внимание еще одному элементу, такому как распределение служебных обязанностей. Распределение служебных обязанностей в свою очередь основывается на одном из трёх принципов.

Предметный принцип распределения служебных обязанностей означает закрепление за каждым работником определенного или нескольких направлений деятельности, распределение направлений в свою очередь основывается на законах.

Зональный принцип подразумевает под собой деление на участки, территории страны или определенного субъекта и закрепление за структурным подразделением или установленным сотрудником, данного участка для налаживания четкой и иерархичной системы взаимодействия органов прокуратуры с органами публичной власти. Структурная организация каждого такого участка определяется руководителем определенной прокуратуры, при этом учитываются как особенности региона, так и состав

самой прокуратуры, ее численности и профессиональные навыки сотрудников.

Предметно-зональный принцип, исходя, из описания двух принципов включает в себя как наличие определенного предмета у прокурора, так и нахождения в подчинении у прокурора одного или нескольких участков. Зачастую данный принцип при осуществлении своих полномочий воспринимается прокурором как вспомогательный.

Заключительным и немаловажным элементом организации взаимодействия, является материально-техническое обеспечение органов прокуратуры. Данным элементом регулируется большое количество вопросов от банального обеспечения сотрудников офисной бумагой до оснащения каждого органа современным оборудованием.

Ключевой составляющей при распределении обязанностей выступают профессиональные навыки сотрудника, так как сотрудник, реализующий полномочия в сфере установления взаимодействия, является представителем надзорного органа, следовательно, он должен показывать свою компетентность в пределах установленных полномочий.

Руководитель прокурор при распределении обязанностей отмечает наиболее существенные и требующие повышенной квалификации обязанности, которые закрепляются исключительно за одним сотрудником и не могут быть переданы другому прокурору.

Важную роль в системе взаимодействия играет непосредственно рабочее место прокурора, говоря про современное развитие, обеспечение прокурора необходимым оборудованием является ключевой задачей, решаемой в вопросах повышения эффективности работы.

Роль технического прогресса сводится к обеспечению как базовыми потребностями, например оснащения учреждений принтерами для печати документации, так и использование последних технологии, например в создании единого архива с мощной защитой от внешних хакерских атак. Говоря о техническом обеспечении в современных реалиях, подразумевается

тот факт, что на сегодняшний день каждый сотрудник прокуратуры имеет в своем распоряжении компьютер с постоянным доступом в интернет, а внутри прокуратур функционирует система взаимосвязи между сотрудниками, где каждый может отследить актуальную информацию, внести правки, получить отзыв от своего руководителя.

Таким образом, подводя итог всего вышесказанного можно прийти к выводу о том, что содержание организации работы прокуратуры по осуществлению взаимодействия с органами публичной власти сводится к созданию необходимых условий для реализации совместной деятельности, основанной на постепенных этапах осуществления деятельности.

Построение эффективной системы взаимодействия между органами прокуратуры и органами публичной власти остается приоритетным направлением деятельности прокуратуры в сфере обеспечения законности.

Глава 3 Взаимодействие 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

Не смотря на огромное количество нормативных правовых актов регулирующих вопрос взаимодействия органов прокуратуры с органами публичной власти, остается ряд проблем нарушающих функционирование всей системы взаимодействия перечисленных органов.

В большей степени возникающие проблемы носят характер организационных проблем и, не смотря на попытки Генеральной прокуратуры РФ минимизировать количество межведомственных и межличностных споров, проблем существуют и на сегодняшний день. Однако стоит отметить, что помимо организационных проблем, существуют проблемы в сфере правового регулирования, которые наиболее ярко проявляются на федеральном уровне. Данные проблемы обсуждались на заседании коллегии Генеральной прокуратуры в 2019 году, и в качестве одной из проблем выступало слабое правовое регулирование в сфере здравоохранения на уровне субъектов РФ. Для решения этой проблемы органами прокуратуры принимались нормативные акты, регулирующие ввоз и распространение лекарственных препаратов, а органы прокуратуры субъектов при сотрудничестве с органами власти проводили совместные работы по обеспечению населения необходимыми лекарствами и медицинским оборудованием.

Тенденция увеличения документооборота между органами прокуратуры и органами публичной власти. Значительно снижает скорость работы всех

субъектов взаимодействия. Также влечет за собой увеличение трат материальной базы, создание бумажной волокиты и потерю огромного количества рабочего времени. Как уже говорилось ранее, вместе с увеличением документооборота, в активную работу включается переход информационного поля на интернет площадки, однако данная сфера требует должного регулирования в рамках установки межведомственного взаимодействия.

С целью повышения эффективности работы региональных и местных руководителей необходимо на законодательном уровне закрепить порядок своевременного предоставления им данных об изменениях в федеральном законодательстве.

«Прокурорам субъектов РФ, прокурорам городских, районных и приравненных к ним прокуратур во исполнение приказа Генерального прокурора РФ от 02.10.2007 № 155 нужно определить по согласованию с органами публичной власти порядок взаимодействия по вопросам представления ими для изучения проектов нормативных правовых актов («нулевое чтение»), включая сроки и формы обмена документами, ответственных исполнителей» [24].

Немаловажной проблемой для органов прокуратуры является содержащиеся в п.3 ст.21 Закона о прокуратуре РФ обязанность уведомления руководителя либо уполномоченного представителя проверяемого органа о начале проведения проверки. Здесь вопрос состоит в надлежащем уведомлении. Сотрудники прокуратуры считают, что зачастую происходит намеренное уклонение от получения данного уведомления, однако возникает недопонимание, в случае если направлять уведомление по почте, в руки секретаря проверяемого органа, можно ли считать это надлежащим уведомлением.

Сотрудниками прокуратуры также отмечается о проблемах в рамках осуществления выездных проверок, с нововведениями в законодательстве проведение таких мероприятий значительно затруднилось либо стало

практически возможным. Это приводит к тому, что недобросовестные хозяйствующие субъекты осуществляют свою деятельность с явным нарушением норм законодательства.

Важной проблемой является отсутствие единой методики в рамках противодействию коррупции. Разработка и принятие единой методики по осуществлению надзора за соблюдением законодательства о противодействии коррупции значительно бы упростила бы деятельность органов прокуратуры в данном направлении. «В методику могли бы войти все средства и приемы, используемые в прокурорской деятельности по этому направлению надзора, при этом целесообразно было бы разделить методические приемы по сферам правоотношений: образование, здравоохранение, экономика и т.д., в которых реализуются полномочия прокурора по надзору за соблюдением коррупционного законодательства» [1, с.7].

Наблюдается недостаточное регулирование на законодательном уровне полномочий и форм участия органов прокуратуры Российской Федерации в правотворческой деятельности, а также необходимости определения пределов ведомственного правового регулирования органов прокуратуры Российской Федерации.

В рамках осуществления органами прокуратуры своих полномочий в сфере взаимодействия с органами публичной власти, острым становится вопрос о целесообразности, проведения прокурорами консультации по правовым вопросам депутатам и иным работникам органов государственной власти. С одной стороны это оказывает положительный эффект на предупреждение нарушения законодательства, с другой стороны негативным эффектом является возможное появление трудностей в реализации прокуроров своих прямых полномочий и обязанностей.

Не стоит оставлять без внимания проблему кадров, эта проблема относится как к органам прокуратуры, так и к органам публичной власти, основывает на нехватке штатных сотрудников и уровне профессиональной подготовке.

Особенно ярко данная проблема отражается на органах местной власти и в значительной степени на сельских поселениях, так на одно поселение может приходиться всего два служащих. В этих условиях каждый сотрудник становится ценным кадром, но и спрос с данных сотрудников гораздо выше, они должны быть отличными специалистами и проявлять умения решения самых сложных вопросов.

Проблемным элементом остается привлечение новых кадров, на это влияет низкая заработная плата и отсутствие перспектив карьерного роста. Для решения этой проблемы региональным властям крайне необходимо создавать условия и принимать меры направленные на повышение интереса к муниципальной службе, а также осуществлять профессиональную подготовку муниципальных служащих.

Малое число штата, а также низкий уровень образованности и профессиональности приводят к тому, что сельские поселения не в силах решать предписанные законом задачи. Всё это замедляет процесс развития взаимоотношений в сфере обеспечения законности.

Касаемо прокуратур районов и городов, здесь также наблюдается необходимость увеличения численности оперативных работников. В среднем штат районной прокуратуры состоит из трёх-пяти оперативных сотрудников: прокурора, заместителя и помощника или помощников.

Состав представительных органов местного самоуправления, включает в себя до пяти постоянно действующих комиссий, а при необходимости могут создаваться дополнительные рабочие группы по разработке нормативных правовых актов. В соответствии с регламентом совета депутатов, заседания проводятся ежемесячно. Учитывая удаленность различных районов, зачастую возникает трудность обеспечения участия сотрудников прокуратуры в каждом заседании. Особенно ярко это проявляется при назначении на одинаково время нескольких заседаний.

Анализируя представленные данные, можно прийти к выводу о появлении значительной проблемы в организационном плане связанные с

осуществлением взаимодействия. Для решения данной проблемы необходимо постоянно отслеживать ситуацию с кадрами.

Одной из организационных проблем взаимодействия органов прокуратуры с органами местного самоуправления является нарушение коммуникации за счет отдаленности определенных районов. Несмотря на техническое развитие, данная проблема является актуальной и на сегодняшний день. Единственным способом решения данной проблемы выступает использование спутникового интернета в удаленных регионах страны. При стабильном интернет соединении прокурор освобождается от необходимости лично присутствовать на заседания органов местной власти, связь осуществляется путем видеоконференции. При этом происходит улучшение коммуникации с органами местного самоуправления, а также освобождение прокурора от совершения лишних действий, за счёт чего повышается его фокус на более важных вопросах.

Положительный эффект направлен также в сторону органов местного самоуправления. Так с помощью интернета реализуется обмен информацией, копии проектов нормативных правовых актов и копии принятых нормативных актов беспрепятственно направляются в органы прокуратуры для проведения экспертиз на наличие противоречий законодательству.

Основные проблемы взаимодействия органов прокуратуры с органами публичной власти при анализе законодательства РФ можно разделить на группы: внутренние проблемы и внешние проблемы.

Самой главной проблемой внутреннего характера для прокурорского надзора является, тот факт, что не все прокуроры, обладающие законодательной инициативой в соответствии с конституциями и уставами субъектов РФ используют эту инициативу в рамках формирования федерального законодательства.

Как уже говорилось ранее, существует ряд проблем в рамках построения системы взаимодействия и вопреки предписаниям Генерального Прокурора РФ данная тенденция сохраняется и по настоящее время.

Еще одна внутренняя проблема состоит в том, что на органы прокуратуры районов и городов оказывается большая нагрузка в силу того, что на территории одного субъекта РФ существует множество органов самоуправления, огромное количество издаваемых актов оказывают большую правовую нагрузку на небольшой штат сотрудников районной или городской прокуратуры.

Определенные проблемы возникают в рамках исполнения требований надзорных органов и наиболее явное проявление данных проблем, наблюдается на уровне муниципалитетов. Возникновение проблемных моментов носит не стихийный характер, а долгосрочный, это обусловлено отсутствием должного финансирования, муниципалитетам не хватает бюджета и объемом устаревших материальных и технических благ, сформированных еще во время существования СССР. С каждым годом приходит в упадок все больше, учреждений, коммуникации, при этом количество средств поступивших в бюджет муниципалитета имеет тенденцию к снижению, в результате чего решенные вопросы, заменяются вновь появившимися, а для решения всех проблем требуется большое количество времени. Соответственно это приводит к накоплению невыполненных требований надзорных органов. Что толкает всех субъектов взаимодействия приходиться к общим компромиссам.

К основной внешней проблеме можно отнести копирование органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления нормативных актов друг друга, за счет чего, большинство нормативных актов становятся шаблонным, что приводит к ситуации, когда вышестоящий нормативный акт дополняется или изменяется, в нормативные акты органов местной власти изменения не вносятся.

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

Для всесторонней оценки эффективности взаимодействия органов прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления предлагаю провести сравнительный анализ, института прокуратуры РФ и института прокуратуры других стран Европы.

Во Франции в отличие от Российской Федерации, прокуратура входит в систему исполнительной власти. Во главе деятельности прокуратуры, а так же суда и следственных судей стоит Министр юстиции. В полномочия Министра юстиции входит:

- назначение на должность судей;
- руководство советом магистратов (особый орган государственной власти, осуществляющий подбор кандидатов на должность судей и прокуроров);
- осуществление подбора кадров и представляет рекомендаций на кандидатов-судей;
- поощрение или наложение дисциплинарного взыскания на прокуроров;
- назначение или освобождения от должности прокуроров;
- совместно с Министром МВД назначает на должность руководителей судебной полиции.

Уголовно-процессуальным Кодексом Франции, кодексом судебной организации и указом №58-1270 установлена организация прокуратуры и ее функции, а также процессуальный статус прокурора.

При формировании системы органов прокуратуры применяется принцип единства судебного корпуса, согласно которому функции судьи и прокурора взаимосвязаны, благодаря чему прокурор на любом этапе своей карьеры имеет право перейти на должность судьи. Результатом такого

единства выступает значительное расширение профессиональных навыков и приобретения опыта.

Прокуратура является органом защищающим интересы общества. Органы прокуратуры формируют единую систему. В эту систему входят: генеральные прокуроры, генеральные адвокаты и их заместителей при апелляционном и кассационном судах, прокуроры республики и их заместители при судах большой инстанции, имеющих статус магистратов судебной системы.

Судьи и прокуроры находятся в прямой зависимости от Министра юстиции и правительства страны.

Генеральные прокуроры вместе со своим помощниками являются частью штатной структурой апелляционного суда. Полномочия прокурора заключаются в реализации надзора за должностными лицами входящими в структуру судебной полиции, поддержании обвинения в судах. Генеральные прокуроры с помощниками также входят в состав счетной палаты. В их полномочия входит представление государства и осуществление надзора за единством правоприменительной практики.

Уголовное преследование выступает основной функций прокуратуры Франции. Уголовный процесс состоит из следующих стадий: дознание, предварительное следствие, возбуждение уголовного преследования, судебное разбирательство, апелляционное и кассационное производство.

В рамках уголовного процесса прокуратура обладает правом возбуждения уголовного преследования, осуществления контроля за предварительным следствием, поддержания обвинения в суде, имеет также право руководить дознанием.

Главной особенностью прокуратуры Франции является её особенный статус в рамках судебной системы и взаимосвязи должности судьи и должности прокурора. Сравнивая статус российской и французской прокуратуры нужно выделить статус российской прокуратуры как обособленной системы осуществляющей надзор за законностью, статус

французской прокуратуры занимает промежуточное положение между исполнительной и законодательной властью.

«В конституционных положениях, действующих на территории Республики Германия, не прослеживается широкого спектра норм, регулирующих правовой статус прокуратуры. Причиной тому служит признание прокуратуры в качестве органа, реализующего судебную или исполнительную власть» [11 с.141].

В Германии прокуратура реализовывает свои функции на основе уголовно-процессуального кодекса, закона о судоустройстве, закона о судьях и рядом других нормативно правовых актов.

По аналогии с французской системой в Германии прокуратура, также находится в среднем положении между исполнительной и судебной властью

«Прокуратура Германии реализовывает следующие задачи:

- расследование уголовных дел;
- обобщение результатов прокурорского расследования;
- поддержание государственного обвинения;
- участие в процессе в качестве «беспристрастной стороны»;
- некоторые действия по приведению приговора в исполнение, надзор за исполнением приговора» [22 с.158].

Прокуратура Германии подразделяется на две структурные единицы, на федеральную прокуратуру и прокуратуры земель. Сделано это с целью централизации и субординации иерархической системы работников, в которой вышестоящий субъект даёт указания нижестоящему. Прокурор обладает самостоятельностью в пределах своей компетенции, он всегда представляет своего руководителя, при этом вышестоящая прокуратура вправе принимать на себя обязанности и передавать свои обязанности нижестоящей прокуратуре.

Из-за особенностей федеративного устройства, федеральные прокуроры не имеют права отдавать распоряжения служащим прокуратур земель,

федеральная прокуратура не стоит выше прокуратуры земли, глава которой не может быть назначен федеральными властями.

На основе вышесказанного можно сделать вывод о том, что в Германии отсутствует централизованная государственная прокуратура, а взаимодействие федеральной прокуратуры и прокуратур земель строится на началах координации. В роли координирующего центра здесь выступает федеральная прокуратура.

Министр юстиции ФРГ несёт ответственность за организацию и деятельность прокуратуры на федеральном уровне, а на уровне земли – ответственность несет министр юстиции земли. Федеративное разделение просматривается и на уровне дачи указаний, федеральный министр отдаёт указания исключительно федеральным органам, а министр юстиции земли соответственно служащим прокуратуры земли. Министры так же праве, передавать часть своих полномочий на прокуратуру, но не имеют права перенимать её обязанности на себя. Властные полномочия используются в исключительных случаях.

В обязанности прокурора входит исполнение исключительно правомерных указаний. При несогласии с правомерностью того или иного акта, прокурор имеет право обратиться по иерархии к вышестоящему прокурору. Если вышестоящий прокурор считает указ правомерным, то прокурор должен его исполнить, однако если в указаниях содержится состав преступления или административного правонарушения или оскорбляется человеческое достоинство. В этом случае прокурор вправе отказаться от расследования конкретного дела и выйти с просьбой о поручении данного расследования другому прокурору.

В рамках судопроизводства, прокуратура реализует свои полномочия на основании самостоятельности и обособленности. В каждом суде создаются так называемые прокуратуры суда, образованные членам коллегий, отдела судебного преследования. Разграничение их компетенции происходит по территориальному признаку.

«При Верховном Суде ФРГ существует федеральная прокуратура, возглавляет которую, федеральный генеральный прокурор, в его прямом подчинении находятся другие федеральные прокуроры. В систему федеральных органов прокуратуры входят два особенных подразделения. В полномочия первого входит расследование насильственных преступлений, совершенных национал-социалистами (центральное ведомство в Людвигсбурге), а в полномочия второго входит расследование насильственных и политических преступлений, совершенных государственными служащими бывшей ГДР (центральное ведомство по сбору доказательств и документации при генеральной прокуратуре в Брауншвейге). Так как образование данных органов выходит за границу полномочия федерации, образование происходило путем заключения соглашения с органами власти земель» [30 с.458].

Говоря о прокуратуре земель, стоит уделить внимание тому, что генеральные прокуратуры образованы при верховных судах, прокуратуры земель при судах земель, а участковые прокуратуры при участковых судах, при этом не маловажным фактором является то, что полномочия в участковых судах в большей степени осуществляются прокуратурами земель

Прокуратура является главным органом, осуществляющим уголовное преследование. В ходе расследования преступлений прокуратура работает в взаимодействии с органами полиции.

Часть процессуальных действий осуществляет следственный судья по предложению прокуратуры.

Прокуратура обладает единоличным правом в рамках возбуждения уголовного дела, однако прекращение уголовного дела возможно только на основании судебного решения.

Органы полиции представлены как единая централизованная система, которая находится под ведомством Министерства Внутренних Дел Германии

Система, построена на основе строгой иерархии на федеральном и земельном уровнях. Причем в силу Основного закона Германии, вопросы

организации уголовной полиции относятся к ведению земель, в то время как федерация имеет в данном вопросе ограниченную компетенцию.

Федеральный уровень включает в себя два уголовно-полицейских ведомства: федеральное управление уголовной полиции и федеральное ведомство по охране Конституции. Первое из них расследует ограниченную категорию уголовных дел, имеющих общегосударственное значение (фальшивомонетничество, терроризм, международная организованная преступность и т.п.), а также осуществляет розыскных и следственных мероприятий по линии Интерпола (является национальным Центральным бюро Интерпола). Однако основная функция данного органа – сбор и анализ информации о преступлениях, и проведение технико-криминалистических экспертиз по запросам органов прокуратуры и уголовной полиции земель. Второе ведомство не занимается расследованием преступлений. В её полномочия входит осуществление сбора, анализа и оценки собираемых данных, а также информирование об обнаруженных нарушениях основ конституционного строя федеральное управление уголовной полиции или органы уголовной полиции земель. На уровне земель также существуют управления уголовной полиции. Они подчиняются федеральному управлению уголовной полиции, которое координирует их деятельность, оказывает организационную, информационную и методическую поддержку.

Система уголовной полиции в рамках административного деления, выстраивается по иерархичной структуре, в крупных городах работают полицейские президиумы, малые города, села и деревни представлены полицейскими дирекциями.

Уголовно-полицейская деятельность представлена единой системой в Германии, которая управляется из единого центра и не включает в себя автономные региональные или муниципальные органы. Влияние земель и муниципалитетов ограничено и не оказывает значимого децентрализирующего воздействия. Специализация осуществляется внутри системы.

В ходе расследования преступлений прокуратура имеет право самостоятельно осуществлять следственные действия, а также вправе дать указание полиции проводить эти действия, которые полиция по общему правилу должна выполнять. Стоит уделить внимание тому факту, что для начала расследования дела, нет необходимости в постановлении о начале расследования, возбуждение расследования начинается ровно в тот момент, когда начинается процесс сбора доказательств, например осмотр места происшествия или опрос свидетелей. Определенная группа полицейских называется помощниками прокуратуры, которые обязаны выполнять все ее указания. Обычные служащие полиции обязаны действовать только по просьбе прокуратуры.

Полиция обладает правом в некоторых случаях самостоятельно принимать решения, например по необходимости использования оружия при освобождении заложников.

Полиция может самостоятельно производить неотложные следственные действия, с последующей необходимостью направления материалов дела прокурору для производства расследования. На практике полиция самостоятельно проводит расследование большинства дел до предъявления обвинения из-за загруженности прокурорских работников.

В процессе предварительного расследования довольно важную роль играет судебный контроль.

Германский судебный контроль в досудебном производстве имеет ряд отличительных черт по сравнению с англосаксонскими странами. Так судебный контроль, не ограничивается вопросами применения мер принуждения полицией и прокуратурой. С целью обеспечения допустимости использования доказательств в судебном разбирательстве суд имеет право производить следственные действия, включая проведение допросов и осмотров, как по ходатайству органов прокуратуры, так и без него.

Институт следственного судьи, сформированный на основе французского уголовного права, проходя через призму времени, фактически утрачивает свою актуальность и исчезает из судебного контроля.

Уголовный процесс выстраивается на определении истины и установлении справедливости, это достигается путем тесного сотрудничества, органов прокуратуры и суда. При этом стоит учитывать тот факт, что в Германии органы прокуратуры не представляют сторону обвинения в суде, а суд осуществляет свою деятельность исключительно в рамках правосудия, это способствует ослаблению контрольных функций.

Производство следственных действий по инициативе суда, принято относить к досудебному производству, так как они проводятся вне судебного разбирательства и имеют форму дознания. Несмотря на осуществление судом контрольных функций в ходе следственных действий, прокуратура обладает самостоятельностью в рамках осуществления данного процесса. Деятельность суда в большей степени направлена на устранение разногласий влияющих на ход судебного разбирательства. При анализе процесса производства следственных действий можно выявить схожесть с российским уголовным процессом, а именно возвращение уголовных дел прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ [12 с.295].

Задержание подозреваемых происходит по аналогии с российским законодательством, данными полномочиями наделены органы прокуратуры и сотрудники полиции.

Ограничение деятельности прокуратуры прослеживается в ходе прекращения производства по делу, для реализации которого необходимо получение разрешения от суда. Одновременно с сохранением автономности прокуратуры в рамках государственного обвинения, данное полномочие устанавливает границы прокурорского решения, тем самым устраняя разногласия между мнением прокурора и вынесением необходимого законного приговора.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в ходе досудебного производства в Германии, свои полномочия реализуют два самостоятельных органа: суд применяет меры принуждения и осуществляет прекращение производства, прокуратуры возбуждает уголовные дела и реализует государственное обвинение. Взаимодействие между данными органами выстраивается на равноправной основе, с учётом законного контроля прокуратуры со стороны суда.

В рамках построения системы уголовного процесса, устанавливается процессуальное положение прокурора, которое обусловлено поддержанием государственного обвинения, отрицанием исключительной власти суда, выделения функциональных сторон, отсутствия состязательности сторон, а также закреплением особого процессуального положения председательствующего судьи.

В соответствии с параграфом 238 УПК ФРГ председательствующий судья обладает полномочиями, реализуемыми в ходе судебного разбирательства и правом единолично осуществлять судебное следствие. Частью исключительных полномочий председательствующего является допрос обвиняемого. Права прокурора в ходе судебного следствия значительно ограничиваются, опрос свидетелей или экспертов может осуществляться только с разрешения председательствующего. Таким образом, фактически отсутствует перекрестный допрос, допрос осуществляется в рамках основного допроса, когда задавать вопросы могут строго определенные стороны. Деятельность судьи в рамках проведения судебного следствия, сводится к установлению истины по делу.

Наделение председательствующего судьи исключительными полномочиями в рамках судебного следствия, приводит к существенному снижению влияния прокуратуры на данный процесс. Обособление органов прокуратуры от сторон судебного процесса, фактически лишает её статуса участника судебного следствия, оставляя за ней лишь право на осуществление надзорных функций. Если прокурор пытается принимать активное участие в

судебном следствии, то со стороны председательствующего это может расцениваться, как препятствование осуществлению данных следственных мероприятий. Деятельность прокурора сводится к совместной работе с судьями, тем самым принимая на себя роль помощника. В процессе прений прокурор представляет свое мнение о результатах проведенного судебного следствия, о виновности или невиновности подсудимого и вносит предложение о характере приговора.

Предлагаю рассмотреть в качестве примера прокуратуру Польши, считаю, что схожесть исторического пути 90-х годов и 2000-х с Российской прокуратурой, в значительной степени позволит провести сравнительный анализ, надзорного органа данной страны. Начало 2000-ых годов стало отправной точкой в процессе развития и становления института прокуратуры Польши, это обуславливалось изменением государственного устройства, переходом на путь демократии и перестройкой государственного аппарата.

Долгое время в центре обсуждения стоял вопрос о реформе прокуратуры, в ходе которой органы прокуратуры приобретали самостоятельный статус и как обособленная система стали частью исполнительной власти. Содержание реформы формировалось на основе анализа правовых практик соседних стран, а также собственного исторического опыта.

Не смотря на существование закона о прокуратуре Польской Народной Республики, было принято решение о возвращении к системе прокуратуры 1950 года.

Главное задачей реализуемой в ходе первой конституционной реформы являлось существенное изменение структуры и основ функционирования высших органов государственной власти.

В декабре 1989 года поправки в Конституции изменяют общественное устройство страны. Изменяется также и название государства, слово «народная» убирается и государство с этого момента носит название

Республика Польша, наряду с этими изменениями происходит изменение правового статуса органов прокуратуры.

Согласно измененной Конституции, органы прокуратуры переходили в прямое подчинение Советам министров, полномочия генерального прокурора переходили к министру юстиции.

Суть такой реформации, состояла в том, чтобы максимально сблизить прокуратуру с органами высшей власти, а установление ответственности перед парламентом и народом за обеспечение законности, способствовало бы повышению эффективности деятельности исполнительной власти в рамках борьбы с преступностью.

Закон о прокуратуре от 20 июня 1985 формирует правовую основу деятельности данного органа, но также без внимания нельзя оставлять другие законы Польши и деятельность судов и трибуналов.

В ходе реформ прокуратуры существенному изменению подвергались, как её статус, так и в целом роль органов прокуратуры в государстве. Происходило расширение спектра функций, касающихся уголовного преследования и обеспечения правопорядка.

Законом чётко закреплялись функции и задачи, реализуемые в рамках производства предварительного следствия прокурорами, а также осуществление генеральным прокурором надзора за данной стадией уголовного процесса.

Для реальной защиты прав и свобод граждан прокуратура осуществляла функции публичного обвинения и наделялась правом обращаться в суд по уголовным и гражданским делам, при этом, если усматривается нарушение законности в рамках гражданского дела, прокурор имел право принимать участие в данном процессе.

Так как основной функцией прокуратуры выступает надзор, полномочия прокуратуры Польши составляли надзорные функции по осуществлению надзора за законностью судебных приговоров, постановлений о заключении под стражу и иных решений о лишении свободы. Совместная деятельности

органов прокуратуры с органами власти по процедуре сбора и анализа статистических данных о преступности и проработка действий направленных на её пресечение. Внимание уделяется и регулированию административного производства, прокуратура обладает правом, обжалования в суде незаконных административных решений, а также принимать активное участие при рассмотрении в суде, дела о законности данных решений. Построение системы координации, в рамках которой прокуратура выступает связующим звеном между органами власти и различными учреждениями и организациями с целью предупреждения совершения правонарушений. Анализ проектов нормативных актов на соответствие Конституции и иным законам.

С целью установления соответствия законов и иных нормативных актов положениями Конституции, генеральный прокурор и министр юстиции обладают правом обращаться и принимать участие в заседаниях конституционного трибунала.

Однако все реформы имеют свои плюсы и минусы и одним из главных минусов проведенных реформаций, является утрата надзорной функции прокуратуры за деятельностью органов управления, за счёт изменения её положения в системе государственной власти. При этом учитывая быстроту проведения реформ, тенденция по сокращению надзорных функции могла продолжаться, но благодаря существованию в Польше специального административного производства, прокуратура сохранила за собой функции по осуществлению общего надзора.

В соответствии с кодексом административного производства прокурор обладает правом возбуждать административное производство, и принимать участие в нем и входить в него на любой стадии производства, при выявлении нарушений законности прокурор имеет право обращаться в главный административный суд.

Особенностью обновленной прокуратуры, выступает тот факт, что она впредь не имеет полномочий на проведение проверок исполнения законов, но за прокуратурой было закреплено право, осуществлять надзор за законностью

актов в виде участия в административном производстве. В рамках реализации данного права прокурор может требовать предоставления актов и документов, отбирать письменные объяснения, допрашивать свидетелей, обращаться к специалистам, а также проводить осмотры.

Отдельное внимание в Законе о прокуратуре обращено на улучшение бытовых, социальных и культурных условий жизни работников прокурорской, обязывая их при этом, честно выполнять трудовые обязанности и соблюдать этические нормы в быту. Данные задачи относятся к компетенции трудовых советов, которые осуществляют решение данных задач, но имеют право на наложение различных дисциплинарных санкции за невыполнение предписанных норм, как с рядовых сотрудников, так и с руководителей.

Немало важным моментом в государственном устройстве является проработка вопросов касающихся борьбы с преступностью. Законом установлено, что к компетенции прокуратуры относится расследование уголовных дел и осуществление контрольных мероприятий при производстве предварительных следствий, которые проводят различные государственные органы.

В силу особенностей УПК Республики Польша, закон защищает обычных граждан от прокурорского произвола, за счет права прокурора выступать со стороны поддержки государственного обвинения, потерпевшие лица имеют право в рамках одного процесса, выступать в роли гражданского обвинителя. В случае если прокурор отказывается в возбуждении дела или прекращает производство, потерпевший вправе самостоятельно подать обвинительный акт в суд.

Новое законодательство значительно усилило роль прокурора в гражданском судопроизводстве. Огромное количество гражданских дел решается с участием прокурора, в частности связанные с имущественными спорами, спорами в рамках семейного права по инициативе участников судебного дела.

Проведенный анализ соотношения взаимной работы органов прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в системе государственного аппарата Российской Федерации и стран Европы свидетельствует, что в организации деятельности прокуратуры общие точки соприкосновения. Институт прокуратуры в независимости от государственного строя, того или иного государства является универсальным надзорным органом, обеспечивающим законность, без существования которого, не существовало бы и государства.

Отличительными чертами могут выступать лишь организационные моменты в процессе обеспечения законности. Изучение механизма взаимодействия органов прокуратуры, в зарубежных странах, позволяет через анализ существующей правовой практики, перенимать эффективные правовые инструменты и успешно разрабатывать пути дальнейшего развития органов прокуратуры в Российской Федерации.

Заключение

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что на сегодняшний день в Российской Федерации существенную важность имеет вопрос взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности. Прокуратура служит гарантом обеспечения прав и свобод граждан, защиты законных интересов. Деятельность прокуратуры направлена на выявление и пресечение неправомерных действий, осуществление контроля за поведением людей, обеспечивая тем самым эффективное развитие государства и гражданского общества.

Прокуратура России имеет богатый исторический путь, проходя через призму советского государства и этапа зарождения нового демократического государства прокуратура выстраивается, как единая федеральная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции и иных законов от имени Российской Федерации.

С целью пресечения выявленных нарушений закона, прокурор имеет право применять один из установленных законом актов прокурорского реагирования. Сущность каждого акта прокурорского реагирования состоит в наличии определенных свойств, таким как законность, обоснованность и справедливость.

Полномочия прокурора направлены на выявление нарушений закона, установление обстоятельства способствующего нарушению, пресечение нарушения, принятие мер по недопущению повторного нарушения, восстановление нарушенных прав и устранение негативных последствий, возникших в результате нарушения закона. Законность в разных сферах общественной жизни, обеспечивается в ходе реализации органами прокуратуры надзора за исполнением законов.

В качестве предмета взаимодействия в сфере обеспечения законности выступают устоявшиеся социальные взаимосвязи, формирующиеся в ходе

проведения субъектами данного взаимодействия совместных мероприятий связанных с обеспечением законности.

Субъектами взаимодействия в сфере обеспечения законности являются:
1) органы прокуратуры, прокуроры; 2) органы государственной власти и (или) органы местного самоуправления.

Объектом взаимодействия в сфере обеспечения законности, выступает состояние законности сложившиеся в определенный момент времени на определенной территории (Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования) на определенном объекте в той или иной сфере общественных отношений, на улучшение которого направлено взаимодействие субъектов.

В механизм взаимодействия прокуратуры с органами публичной власти входят следующие действия:

- всесторонний анализ (определение приоритетных направлений деятельности);
- разработка мероприятий (в том числе изучение фактов, влияющих на снижение эффективность взаимодействия);
- изменение принципа взаимодействия на основе собственных и совместных решений для каждой из сторон с последующей их реализации;
- оценка эффективности проделанной работы, исправление всех существующих недостатков.

Взаимодействие прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности – это взаимосвязанная, согласованная по месту и времени их совместная деятельность, которая осуществляется в рамках закона в пределах компетенции указанных органов присущими каждому из них способами и методами, а также направленная на решение общих задач и достижение единой цели – обеспечение законности.

В настоящее время юридическая основа взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности определяется Конституцией Российской Федерации, конституционными и федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, иными законодательными и подзаконными актами, организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации, совместными приказами о сотрудничестве, а также межведомственными соглашениями.

В процессе изучения органов прокуратуры зарубежных стран, учитывая всю разнообразность истории, культуры, государственного строя и устройства системы государственной власти, одним из фундаментальных элементов государства является прокуратура, так же стоит отметить схожесть институтов прокуратуры зарубежных стран и Российской Федерации.

Особый интерес проявляется в исследовании принципов устройства системы взаимодействия, реализуемой в зарубежных государствах, за счёт всестороннего анализа, появляется возможность, в полном объеме изучить нормы права, а также все положительные и негативные аспекты, применяемые на практике, что непосредственно влияет на построение эффективной системы органов прокуратуры в Российской Федерации. Ключевой особенностью института российской прокуратуры является то, что на всем пути исторического развития, прокуратура формировалась как орган, осуществляющий государственный надзор, доказывая свою актуальность и необходимость во все периоды становления.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Актуальные проблемы прокурорской деятельности: сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. (г. Москва, 25 октября 2017 г.) / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2018. – 142 с.
2. Бессарабов В.Г. Функции, виды и направления деятельности прокуратуры // Прокурорский надзор: учебник и практикум для вузов / А.Ф. Смирнов [и др.]; под ред. А.Ф. Смирнова, А.А. Усачева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2020. 454 с.
3. Винокуров А.Ю. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации»: в 2 т. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2020. Т. 1. Разделы I-III. 358 с.
4. Декрет Совета Народных Комиссаров от 5 декабря (22 ноября) 1917 г. «О суде» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/70264398/>
5. Жариков Ю. С. Прокурорский надзор: учебник для СПО / Ю.С. Жариков. — Москва: Ай Пи Ар Медиа; Саратов: Профобразование, 2021. — 182с.
6. Закон СССР от 19.03.1946 «О присвоении Прокурору СССР наименования Генерального Прокурора СССР» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
7. Закон СССР от 26 декабря 1990 г. N 1861-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления» [Электронный ресурс]. URL: <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/zakony/185464/>
8. Закон СССР от 30.11.1979 № 1162-X (ред. от 07.01.1988) «О прокуратуре СССР» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
9. Звягинцев, Александр История Российской прокуратуры. 1722–2012 / Александр Звягинцев. - М.: Просвещение, 2018. - 284 с.

10. История российской прокуратуры: курс лекций / Д.В. Колыхалов; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2018. – 104 с.
11. Кесиди Я.Г. Органы прокуратуры в зарубежных странах // Актуальные проблемы судебной, уголовно-процессуальной деятельности и национальной безопасности. – 2018. – С. 286.
12. Кириллова, Н. П. Прокурорский надзор: учебник и практикум для бакалавриата и специалитета / Н. П. Кириллова – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2018. – 330с. – (Серия: Бакалавр и специалист).
13. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.) [Электронный ресурс]. URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958676/
14. Конституция (Основной Закон) СССР от 07.10.1977 г. [Электронный ресурс] : URL: <https://base.garant.ru/1549448/>
15. Конституция Российской Федерации : [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 г.] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>
16. Ломовский В. Д. Какой власти принадлежит прокуратура? // Российская юстиция. 2018. N 9. С. 21-23
17. Митюков М.А. Судебный конституционный надзор 1924-1933 гг.: вопросы истории, теории и практики. М.: Формула права, 2019. 208 с.
18. Осипян С.А. Российский федерализм и конституционно-правовой статус прокуратуры: концептуальные проблемы: автореф. дис. д-ра юрид. наук. М., 2018. 58 с.
19. Постановление ВЦИК от 28.05.1922 «Положение о прокурорском надзоре» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
20. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.1999 N 17-П «По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом

Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела»// Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

21. Постановление ЦИК СССР N 84, СНК СССР N 2621 от 17.12.1933 «Положение о прокуратуре Союза ССР» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

22. Правоохранительные органы: учебник для академического бакалавриата / под ред. Н. Г. Стойко, Н. П. Кириловой, И. И. Лодыженской. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2019. – 518 с.

23. Приказ Генпрокуратуры России N 162, Росфиннадзора N 117 от 15.04.2014 «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Федеральной службы финансово-бюджетного надзора при назначении и проведении проверок (ревизий)» (Зарегистрировано в Минюсте России 10.06.2014 N 32647) // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс».

24. Приказ Генпрокуратуры России от 02.10.2007 N 155 (ред. от 20.02.2020) «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления»// Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

25. Приказ Генпрокуратуры России от 17.09.2007 N 144 (ред. от 11.08.2020) «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» (вместе с «Положением об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации») // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс».

26. Приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2009 N 400 (ред. от 13.03.2018) «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы

нормативных правовых актов»// Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

27. Приказ Генпрокуратуры РФ от 26.11.2007 N 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс».

28. Прокурорский надзор: учебник для студентов вузов, курсантов и слушателей образовательных учреждений высшего профессионального образования МВД России обучающихся по специальности «Юриспруденция» под редакцией О. А. Галустяна, А.В. Едольцевой, И. И. Сыдорука, — 6-е изд., перераб. и доп. — Москва: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2017. — 471с.

29. Прокурорский надзор: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / И. И. Сыдорук, О. В. Химичева, А. В. Ендольцева [и др.]; под редакцией И. И. Сыдорука, А. В. Кикотя, О. В. Химичевой. — 9-е изд. — Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2018. — 455 с.

30. Растопшин Р. А. Права и задачи прокурора в уголовном процессе РФ и ФРГ // Проблемы экономики и юридической практики. 2017. № 4. С. 141.

31. Скобина, Е. А. История советской прокуратуры с 1922 по 1991 годы / Е. А. Скобина, М. А. Шастина. — Текст: непосредственный // Молодой ученый. — 2019. — № 8 (142). — С. 256-260. — URL: <https://moluch.ru/archive/142/40066/>

32. Соглашение о взаимодействии Генеральной прокуратуры РФ и Федеральной налоговой службы в области противодействия коррупции от 14 февраля 2014 г. N ММВ-23-11/2, N СД-1-14 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

33. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 25.03.2022, с изм. от 19.04.2022) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

34. Указ Президента РФ от 16 августа 2021 г. N 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021 - 2024 годы» [Электронный ресурс]: URL: <https://base.garant.ru/402619978/>

35. Указ Президента РФ от 18.04.1996 N 567 (ред. от 31.12.2019) «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (вместе с «Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью»// Справочно-правовая система «Консультант-Плюс».

36. Указ Президента РФ от 21.11.2012 N 1563 (ред. от 02.12.2021) «О классных чинах прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации» (вместе с «Положением о порядке присвоения классных чинов прокурорским работникам органов и организаций прокуратуры Российской Федерации») // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс».

37. Указ Президента РФ от 3 марта 1998 г. N 224 «Об обеспечении взаимодействия государственных органов в борьбе с правонарушениями в сфере экономики» (В редакции Указа Президента Российской Федерации от 25.07.2000 № 1358) [Электронный ресурс]: URL: <https://base.garant.ru/3974991/>

38. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 24.05.1955 «Об утверждении положения о прокурорском надзоре в СССР» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

39. Указ Президиума ВС СССР от 22.06.1941 (с изм. от 07.07.1943) «О военном положении» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

40. Усенко Е. Т. Соотношение и взаимодействие международного и национального права и Российская Конституция //Московский журнал международного права. – 2021. – №. 2. – С. 13-28.

41. Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17.07.2009 N 172-ФЗ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

42. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 N 184-ФЗ (последняя редакция) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

43. Федеральный закон от 03.04.1995 N 40-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «О федеральной службе безопасности» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

44. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 06.02.2020) «О прокуратуре Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/10164358/>

45. Фомичева О.А. Прокуратура как субъект права законодательной инициативы в законотворческой деятельности / О.А. Фомичева // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 10. С. 50-55.

46. Шалумов М.С. Система функций российской прокуратуры. Кострома, 2019. 139 с.

47. Шалумов М.С., Шалумова Н.Э. Участие в правотворческой деятельности как функция современной российской прокуратуры // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 5 (54). – С.126-132.

48. Ястребов В.Б., Ястребов В.В. Прокурорский надзор: учебник для академического бакалавриата юридических вузов и факультетов. М.: Зерцало-М, 2018. 408 с.