

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

ИНСТИТУТ ПРАВА

(наименование института полностью)

Кафедра Уголовное право и процесс»

(наименование кафедры)

40.03.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки, специальности)

уголовно-правовой

(направленность (профиль))

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему Место и роль прокуратуры в государственном механизме России

Студент(ка)

Д.С. Финько

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

Ю.О. Мещерякова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Допустить к защите

Заведующий кафедрой

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

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 ____ г.

Тольятти 2018

Аннотация

Актуальность работы заключается том, что, в настоящее время прокуратура РФ, является многофункциональным органом надзора за исполнением законов.

Отметим, что в ходе реформирования органы прокуратуры во многом изменились в ее традиционных сферах. В первую очередь это можно заметить в сфере следствия, надзора за законностью дознания, а так же оперативно-розыскной работе. Под контроль суда поставлены большинство властных полномочий прокуратуры. В ходе изменений прокурор получил возможность осуществлять надзор за законностью судебных постановлений. Всеобщий характер «общего» надзора, в том числе контроль правового поведения граждан, был изменен на возможность прокурора принимать участие в разбирательстве при выявлении факта беззакония.

В качестве цели исследования выступает теоретический анализ административно-правового регулирования организационной деятельности органов прокуратуры в РФ.

Для того, чтобы достичь поставленных целей необходимо выполнить ряд задач:

- изучить правовые основы деятельности и организации органов прокуратуры России;
- провести анализ проблемы в нормативно - правовые регулирования деятельности органов прокуратуры;
- сформулировать предложения по улучшению законодательства.

В качестве методологической основы исследования выступает диалектическая теория познания, а так же основанные на ней методы исследования, дающие возможность исследовать проблему со всех сторон. Для этого необходимо провести сравнительный и исторический анализы

Работа включает в себя введение, три главы, заключение, список используемых источников.

Содержание

Введение.....	4
1.Правовые основы и принципы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации.....	7
1.1.Прокуратура в государственно-правовой системе Российской Федерации	7
1.2.Правовые основы и принципы организации и деятельности прокуратуры	17
2.Функционально-деятельностная характеристика и роль прокуратуры в Российской Федерации.....	28
2.1.Функции и направления деятельности прокуратуры Российской Федерации.....	28
2.2.Прокурорский надзор и его определяющее значение для роли прокуратуры в системе органов государственной власти и правоохранительных органов	31
3.Актуальные проблемы и направления совершенствования деятельности прокуратуры Российской Федерации.....	48
3.1.Актуальные проблемы деятельности прокуратуры Российской Федерации	48
3.2. Направления совершенствования деятельности прокуратуры Российской Федерации	60
Заключение	64
Список используемых источников.....	68

Введение

Актуальность работы заключается том, что, в настоящее время прокуратура РФ, является многофункциональным органом надзора за исполнением законов.

Отметим, что в ходе реформирования органы прокуратуры во многом изменились в ее традиционных сферах. В первую очередь это можно заметить в сфере следствия, надзора за законностью дознания, а так же оперативно-розыскной работе. Под контроль суда поставлены большинство властных полномочий прокуратуры. В ходе изменений прокурор получил возможность осуществлять надзор за законностью судебных постановлений. Всеобщий характер «общего» надзора, в том числе контроль правового поведения граждан, был изменен на возможность прокурора принимать участие в разбирательстве при выявлении факта беззакония.

Эти перемены беспристрастны. Изменения отвечают целям правоохранных и демократизации правовой систем, создают возможности минимизировать различия между правовыми системами в мире и правовой системой России.

Одновременно, благодаря взвешенной позиции законодателя, возможности прокуратуры в настоящее время сравнительно многообразны.

Органы прокуратуры, работая в пределах своей компетенции, занимает значительное место в системе государственных органов в России.

Функционально-процессуальная и организационная деятельность органов прокуратуры инициативно содействует сохранению в стране единого правового поля. Прокуратур во всех сферах надзора вносит вклад в решение главной задачи – защиты законных интересов и прав гражданина и человека, государства и общества .

Вышеизложенные тезиса удостоверяют об своевременности проведенного исследования, в котором рассматриваются особенности конституционно-правового статуса органов прокуратуры РФ.

Среди авторов, изучающих особенности работы органов прокуратуры, стоит отметить работы таких ученых как В.Н. Кудрявцева, В.И. Басков, Коробейникова Б.В. и других.

Объект исследования – общественные отношения, связанные с административно-правовым регулированием организационной работы органов прокуратуры в РФ.

В качестве предмета исследования выступают нормы законодательства и теоретические положения доктрины права, которые регулируют статус, деятельность и организацию органов прокуратуры в России.

В качестве цели исследования выступает теоретический анализ административно-правового регулирования организационной деятельности органов прокуратуры в РФ.

Для того, чтобы достичь поставленных целей необходимо выполнить ряд задач:

- рассмотреть полномочия органов прокуратуры;
- изучить историю становления и развития органов прокуратуры;
- исследовать особенности обеспечения деятельности прокуратуры в РФ;
- изучить правовые основы деятельности и организации органов прокуратуры России;
- провести анализ проблемы в нормативно- правовые регулирования деятельности органов прокуратуры;
- сформулировать предложения по улучшению законодательства.

В качестве методологической основы исследования выступает диалектическая теория познания, а так же основанные на ней методы исследования, дающие возможность исследовать проблему со всех сторон. Для этого необходимо провести сравнительный и исторический анализы.

Научную новизну работы можно объяснить тем, что ранее не были в комплексе рассмотрены особенности и основы правового статуса органов прокуратуры России. В работе обоснованы и приведены аспекты зарождения

и развития института прокуратуры, проанализировано современное состояние, а так же выявлены перспективы в развитии законодательства о регулировании работы органов прокуратуры России.

Теоретическая и практическая ценность данной работы заключается в том, что при решении поставленных в исследовании задач будет сформирован системный взгляд на обозначенную проблему, а также будут предложены пути конкретного решения правовых проблем, что и определит значимость настоящего исследования.

Работа включает в себя введение, три главы, заключение, список используемых источников.

Глава 1. Правовые основы и принципы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации

1.1. Прокуратура в государственно-правовой системе Российской Федерации

Истоки отечественного института прокурорского надзора восходят к XVIII веку. Подвергаясь перманентному эволюционированию с учетом конкретной исторической обстановки, институт прокуратуры был призван обеспечивать контроль чиновничества. Так, согласно петровской концепции прокуратуры указанный институт рассматривался в контексте обвинительной власти. В качестве предпосылок становления прокуратуры в России относят следующие. Так, в петровский период имели место частые случаи злоупотребления в сфере государственного управления, между тем, институт прокуратуры находился в стадии зарождения, существовал в зачаточной форме. В рассматриваемый период исторического развития существовали следующие формы надзора за деятельностью должностных лиц:

- установление финансовой отчетности воевод;
- учреждение должности товарищей воевод для обеспечения взаимного надзора;
- направление дьячих и подьячих за рубеж с целью осуществления проверки деятельности послов;
- стимулирование частных доносов. Следует отметить, что для уголовного процесса было характерно отсутствие особых органов уголовного преследования.

Существовавшая модель частного обвинения с функционированием суда и полицейских органов представлялась малоэффективной, поскольку не обеспечивала решение задачи борьбы с преступностью. Существенное реформирование уголовного процесса произошло в результате принятия Уложения 1649 г., учредившего институт публичного обвинения в случаях, когда при совершении тяжких преступлений потерпевший отсутствовал,

уголовное преследование осуществлялось от имени царя. Таким образом, в Московской государстве существовали предпосылки кардинального реформирования надзора, осуществляемого институтами публичной власти, которые охватывали не только административную, но и уголовную сферу. Между тем, идея создания специализированного органа в Московском государстве отсутствовала. В результате заимствования европейского опыта и его адаптации к российской государственности возникала идея создания специализированного органа, связанная с именем Петра Великого. В качестве первоначальной формы, явившейся следствием европейского заимствования, следует рассматривать институт фискалата. Институт фискалата впервые возник в Швеции, просуществовал там длительное время, кроме того, на практике зарекомендовал себя как высокоэффективный.

Так, в результате издания указа от 5 марта 1711 г. была учреждена должность фискала, который был призван «тайно надсматривать над всеми делами государственными». В России была сформирована иерархическая система фискальных органов, которую образовывали:

- городские фискалы;
- провинциал - фискалы, которые действовали при губернаторах;
- фискалы, учрежденные при центральных учреждениях, задачей которых являлось осуществление ведомственного контроля;
- обер - фискал, основной задачей которого являлось обеспечение надзора за работой государственных органов на территории Российской Империи.

В компетенцию рядового фискала входили следующие полномочия:

- осуществление уголовного преследования должностных лиц, а также лиц, уголовное преследование которых осуществлялось без частного обвинителя ввиду отсутствия потерпевшего;
- осуществление контроля за надлежащим использованием казенного имущества;

- осуществление надзора за соблюдением должностными лицами законодательства. Следует отметить, что на практике фискалы не осуществляли формального расследования, их деятельность сводилась к «проведыванию», «доносу», «обличению».

Исходя из анализа монографической литературы следует вывод о том, что фискалы были лишены достаточных полномочий для обеспечения законности и интересов казны. Указанная государственно - правовая конструкция оказалась нежизнеспособной ввиду отсутствия четкого представления о сущности и пределах полномочий соответствующих должностных лиц.

Так, С.М. Казанцев отмечал в качестве недостатков института фискалов отсутствие четкого разграничения функций надзора и преследования, которые на практике не различались¹. Таким образом, поиск новых механизмов и форм государственного надзора был продиктован неудачным опытом фискалата. Формирование правового статуса прокуратуры приходится на эпоху правления Петра I. Институт прокуратуры был заимствован Россией из Франции в результате того, что особое внимание Петра I было направлено на Сенат, где, на его взгляд, допускались вопиющие нарушения законности.

В результате издания Указа от 12 января 1722 г. были учреждены должности генерал- прокурора и обер- прокурора. Кроме того, 18 января 1722 г. должности прокуроров были учреждены и в провинциях, а также при надворных судах. Важно отметить, что Табель о рангах закреплял высокое положение прокуроров в системе российского чиновничества. Так, должности прокуроров были приравнены к высшему рангу администраторов и судей. Регламентом адмиралтейств- коллегии от 5 апреля 1722 г. были определены права и обязанности состоящего при указанном органе прокурора. Наряду с указанными актами статус прокурора также был определен Указами от 27 апреля 1722 г., устанавливающих полномочия

¹ Казанцев С.М. Дореволюционные юристы о прокуратуре: сборник статей. СПб, 2001. С. 39.

генерал-прокурора при Сенате, а также прокуроров при коллегиях, конторах и надворных судах.

Впоследствии, 17 мая 1722 г. была создана прокуратура при Святейшем Синоде, указанная дата ознаменовала создание в России основы прокурорского надзора. Компетенция прокуроров при соответствующих государственных органах ограничивалась кругом вопросов, составлявших компетенцию соответствующего органа.

Важно отметить, что для присутственных мер было характерно решение тех или иных вопросов, между тем, прокуроры не принимали непосредственного участия в производстве по конкретным делам. Основная задача прокуроров сводилась к наблюдению за производством по конкретному делу. При этом прокурорский надзор не был формализованным, не дифференцировался на стадии, следовательно, прокуроры не решали самостоятельно дела. Изначально в компетенцию прокуратуры был включен надзор за арестантскими делами. Указанная функция была обусловлена усиливавшейся тенденцией к злоупотреблениям в среде лиц, исполнявших наказание.

В компетенцию губернских прокуроров входила функция контроля за финансовыми делами, которая включала надзор за следующими направлениями государственной деятельности:

- своевременное и правильное выполнение фискальных задач, связанных со сбором платежей в государственную казну;
- обеспечение безубыточности производства по выплатам и контрактам;
- точность финансовой отчетности, относящейся к государственным фондам.

С точки зрения современного понимания сути прокурорского надзора, функция прокуроров общественных мест по обеспечению служебного порядка была весьма необычной, что сводилось к ведению учета времени прихода и ухода с работы сотрудников, составлению отчетов для

руководства в конце определенного периода. Одной из ключевых функций прокуратуры в рассматриваемый период должен быть также надзор за подготовкой государственных служащих в учебных заведениях. Впоследствии указанная функция была упразднена. Система надзора в указанный период формировалась следующим образом: систему надзора возглавлял генерал-прокурор, осуществлявший высший надзор, деятельность которого на местах дополнялась прокурорами при каждом государственном органе, основная функция которых сводилась к соблюдению законности на местах. Ряд авторов к наиболее прогрессивным отличиям института прокуратуры от ранее существовавшего института фискалата относят следующие²:

- прокурорский надзор, образовывал иерархическую систему, во главе которой стоит генерал-прокурор;

- на протяжении всего времени осуществлялся прокурорский надзор, фискалат осуществлял свои надзорные полномочия эпизодически, поскольку не был прикреплен к соответствующим присутственным местам, в отличие от прокуратуры;

- для прокуратуры было характерно наличие превентивных полномочий, направленных на предупреждение нарушений, между тем, функция фискалов сводилась к расследованию оконченных преступлений;

- сфера надзорной деятельности фискалата охватывала неограниченный круг лиц, надзорная функция прокуратуры ограничивалась исключительно бюрократической сферой;

- прокурорам был свойственен открытый характер деятельности, фискалы, напротив, осуществляли свою деятельность тайно.

Резюмируя изложенное, можно сделать вывод о том, что на территории России образовался влиятельный и самобытный орган, у которого надзорные полномочия охватывали все должностные лица и учреждения. Во время

² Костенко Н.И. Прокуратура в государственном механизме Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры РФ, 1996. С. 25.

царствования Екатерины II прокуратура подверглась радикальному реформированию, затронувшему как структурные, так и функциональные аспекты рассматриваемого института.

Существенные изменения коснулись полномочий генерал-прокурора, статус которого стал приравниваться к статусу главы высшей администрации. Так, генерал-прокурор совмещал одновременно функции руководителя государственных финансов, государственного хозяйства, а также внутреннего управления. При этом за прокурором сохранялись функции по представлению государственных интересов во всех судебных инстанциях.

Как утверждал А.Д. Градовский, генерал-прокурор сосредоточивал в своих руках одновременно полномочия министра финансов, внутренних дел и юстиции. При этом указанные полномочия изначально реализовывались в сенате, а затем - во всех государственных учреждениях.

Следующим историческим этапом развития института прокуратуры в России является XIX век. В результате издания Указа от 8 сентября 1802 г. произошло слияние должности генерал-прокурора с должностью министра юстиции. По сравнению с компетенцией генерал-прокурора полномочия министра юстиции были существенно уже, поскольку из их состава были исключены функции общего управления. В результате реформы полномочия министра юстиции ограничивались участием в деятельности судебных органов и губернском прокурорском надзоре. Впоследствии Сенатом были конкретизированы надзорные полномочия прокуроров. Так, в 1805 г. Сенатом было разъяснено об отсутствии у губернаторов права давать прокурорам ордера или предписания, поскольку прокуроры были непосредственно подчинены министру юстиции. В законодательстве рассматриваемого периода прослеживается попытка государства создать

оптимальные условия для независимости прокуроров на местах от администрации³.

Представляется, что окончание формирования института прокуратуры приходится на начало XIX века, после многолетних поисков наиболее эффективных инструментов публичного надзора, осуществляемого за органами государственной власти. Следующим этапом радикального реформирования института прокуратуры связан с демократическими реформами Александра II. В частности, в результате судебной реформы 1864 г. институт прокуратуры обрел содержание, сохранившееся вплоть до революции 1917 г., несмотря на отсутствие единого нормативного акта, регламентировавшего правовой статус прокуратуры.

Существенным отличием постреформенной прокуратуры от дореформенной явилось следующее:

- на смену общему надзору за присутственными местами пришла сложная, многоаспектная функция уголовного преследования;

- прокуроры были членами судов, их деятельность не была поглощена судебной властью, автономное существование прокуратуры от суда преследовало общие цели правосудия;

- прокурор подчиняется министру юстиции, он призван обеспечивать неприкосновенность закона и общественный порядок;

- в полном и прямом подчинении прокуроров министру юстиции и Генеральному прокурору выражался общественный характер прокуратуры.

Система прокурорского надзора за постреформенным периодом была дифференцирована на 2 части:

- Канцелярия главного прокурора Сената;

- Прокурорский надзор. Стоит обратить внимание не то, что данные подразделения работали независимо и подчинялись министру юстиции.

³ Бессарабов В.Г. Дореформенная (петровская) прокуратура (1772-1864). / В.Г. Бессарабов// Журнал российского права 2002.-№8.-С.152-161.

Главная нагрузка ложилась на прокуратуру районного суда, в которой наиболее широко сосредоточены все прокурорские функции⁴.

К функциям прокурорского надзора по уголовным делам, закрепленным в Уставе уголовного судопроизводства, относились:

- уголовное преследование от имени государства перед судом лиц, совершивших частные и частно - публичные преступления, которые были отнесены к подсудности общих судебных мест, вплоть до исполнения приговора;

- принятие установленных мер и предварительных заключений, а также обеспечение законности при производстве по указанным делам;

- обеспечение справедливости и законности в ходе уголовного преследования по уголовным делам, отнесенным к подведомственности мировых судей.

В полномочия органов прокуратуры в сфере гражданского судопроизводства, закрепленные Уставом гражданского судопроизводства, входили:

- обеспечение законности при рассмотрении гражданских дел в общих и мировых судебных установлениях;

- полномочия по предъявлению исков в казенных и общественных интересах по отдельным категориям дел.

В сфере административного судопроизводства прокурорский надзор охватывал:

- исполнение обязанностей по содержанию мест содержания под стражей;

- участие в работе комитетов, комиссий, а так же административных присутствий.

Таким образом, было два основных направления практики: надзорное и обвинительное. Во всех видах судопроизводства деятельность прокурора предшествовала разрешению дела по существу. К примеру, в гражданских

⁴ Российское законодательство X - XX веков. Т. 8. Судебная реформа. М., 1991. С. 149.

делах вынесению судебного акта предшествовало вынесение прокурором заключения по делу; в уголовном деле вынесению приговора предшествовало уголовное преследование, осуществляемое прокурором. Таким образом, в результате судебной реформы 1864 г. прокурор стал активным представителем публичной власти перед судом при рассмотрении дел.

Первый законодательный акт, принятых после победы Октябрьской революции и прихода к власти большевиков была отмена законов короля, введение новых и роспуск старых судов. Созданы специальные суды в которых рассматриваются дела политических врагов-революционные трибуналы.

Декрет Совета Народных Комиссаров «О суде» от 24 ноября 1919 года, наряду с судебными институтами, которая существовала в России до установления Советской власти, также исключены прокурорского надзора. С момента принятия Указа надзор за соблюдением законности постепенно сосредоточивался в народном комиссариате юстиции и его местных органах, провинциальных и городских правовых департаментах.

В 1928 году прокуратура получила полный контроль над проведением предварительного следствия. Следователи были выведены из-под двойной юрисдикции судов и обвинения и переданы под исключительный контроль обвинения.

20 июня 1933 года в качестве независимого органа была создана прокуратура СССР, объединившая прокуратуру по всему Союзу. На прокуратуру СССР было возложено Общее руководство работаты органов прокуратуры союзных республик. Прокурор СССР мог давать обязательные указания прокурорам союзных республик, проверять деятельность органов прокуратуры союзных республик, созывать совещания прокуроров союзных республик.

Следует отметить, что с 1987 года начались демократические изменения в политической и государственной жизни СССР. Именно в это

время расширился круг вопросов, которыми должны заниматься Республики. Возможно, это послужило основанием для распада Советского Союза в 1991 году, в результате которого было образовано независимое российское государство, приняты новые законы Российской Федерации.

Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 года, предусматривает, что полномочия, организация и деятельность прокуратуры Российской Федерации определяются Федеральным законом. В соответствии с законом "О прокуратуре Российской Федерации" от 17.01.1992 № 2202-1 прокуратура Российской Федерации составляет единую Федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции и законов, действующих на территории России.

Подводя итоги становления и развития прокуратуры, можно сделать следующие выводы. В результате петровских реформ, направленных на преобразование государственного строя, остро встал вопрос об осуществлении постоянного публичного надзора за государственным аппаратом. В частности, речь шла о необходимости обеспечения интересов государственной казны и общественной безопасности.

Именно прокуратура стала оптимальным инструментом решения указанных задач. В отличие от предшествовавших институтов сенатского и местного надзора, осуществляемого губернаторами, прокуратура воплотила статус правительственного контроля, основанного на принципе иерархической подчиненности нижестоящих прокуроров вышестоящим. Анализ научной литературы, посвященной правовому статусу прокуратуры в дореволюционный период, позволяет сделать вывод о том, что в России в результате судебной реформы 1864 г. был сформирован принципиально иной тип прокуратуры, в основу которого была положена концепция правового государства. Указанная концепция обусловила трансформацию прокуратуры из органа государственной власти, наделенного всеобъемлющими

надзорными полномочиями, в орган уголовного преследования, функционировавший в структуре исполнительной власти.

Таким образом, в качестве очевидной тенденции исторического развития института прокуратуры в дореволюционной России следует назвать ограничение сферы ее деятельности поддержанием государственного обвинения в суде, а так же надзором за дознанием и следствием.

1.2. Правовые основы и принципы организации и деятельности прокуратуры

Под основополагающими принципами понимаются, независимо от должности, любые прокуроры, которые руководят принципами которых определяют существенные характеристики и особенности многофункциональной деятельности прокуроров и основные требования, предъявляемые к ней.

Принцип централизации прокурорской системы означает:

- органы прокуратуры составляют единую федеральную централизованную систему органов и организаций и действует на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации.
- Систему прокуратуры Российской Федерации составляют Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные организации, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры (в ред. Федерального закона от 21.07.2014 № 233-ФЗ);
- российская прокуратура едина и не подразделяется на федеральные и местные органы. Каждый прокурор в пределах своей юрисдикции

выступает как представитель единой федеральной централизованной прокурорской системы, осуществляющий надзор от имени Российской Федерации;

Принцип независимости органов прокуратуры является одной из гарантий обеспечения объективности и дает возможность руководствоваться только законами в служебной деятельности и выполнять свой служебный долг.

Принцип законности в деятельности органов прокуратуры означает⁵:

- осуществление прокурорами своих полномочий в строгом соответствии с действующими на территории Российской Федерации законами;
- прокуратура, обеспечивая исполнение законов на всей территории страны, и сама должна строго и неуклонно руководствоваться законами, регулирующими их деятельность или исполнение которых они проверяют;
- прокуроры не имеют права выходить за рамки своих полномочий в надзорной деятельности и при этом обязаны не оставлять ни одного случая нарушения закона без надлежащего реагирования, не отказывать в принятии мер по устранению нарушений и привлекать, если для этого имеются соответствующие основания, виновных;
- приказы, распоряжения и иные нормативные акты, издаваемые Генеральным прокурором РФ, должны соответствовать федеральным законам и Конституции РФ.

Принцип прозрачности в деятельности и организации прокуратуры. Реализация этого принципа способствует увеличению информированности общества и органов государственной власти о состоянии правопорядка в стране, повышению уровня правовой грамотности населения и, в конечном

⁵ Кожевников О.А. О некоторых вопросах организации и деятельности российской прокуратуры // Российский юридический журнал. 2014. N 4. С. 134 - 141.

итоге, укреплению законности.

Таким образом, в целях реализации принципа прозрачности прокуроры в полной мере используют СМИ, сообщают о нарушениях закона и мерах, принимаемых в этой связи.

Проблемы предмета прокурорского надзора и прокурорской проверки пристально изучают ученые и практикующие юристы на протяжении длительного времени: А.Ю. Винокуров, Е.Р. Ергашев, А.Х. Казарина, В.В. Клочков, О.С. Капинус, М.В. Маматов, В.П. Рябцев, Н.В. Субанова и др. Совсем недавно вопросы предмета прокурорской проверки вновь заинтересовали законодателя: был принят Федеральный закон от 07.03.2017 N 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», закрепивший, что предмет прокурорской проверки с 18 марта 2017 г. в обязательном порядке должен формулироваться перед ее проведением (п. 3 ст. 21 и п. 2 ст. 26 Федерального закона от 17.01.1992 N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»; далее - Закон о прокуратуре).⁶

С учетом научно-практических и законодательных предпосылок проблематика формулирования предмета прокурорской проверки в частности и предмета прокурорского надзора в целом требует серьезного разрешения на теоретическом уровне в целях незамедлительного внедрения научных разработок в практику «общенадзорной» деятельности прокуроров. В публикации сделана попытка первоначального научного осмысления проблематики предмета «общенадзорной» прокурорской проверки.

На основании п. 2 Приказа Генерального прокурора РФ от 17.03.2017 N 172 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора в связи с принятием Федерального закона от 07.03.2017 N 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» прокуроры должны осуществлять учет решений о проведении проверок,

⁶ Кожевников О.А. О некоторых вопросах организации и деятельности российской прокуратуры // Российский юридический журнал. 2014. N 4. С. 134 - 141.

расширении предмета проверок, а также их результатов, в связи с тем что при вынесении решения о проведении проверки в обязательном порядке теперь формулируется предмет проверки (п. 3 ст. 21 и п. 2 ст. 26 Закона о прокуратуре). То есть вопрос о предмете прокурорской проверки не останется без внимания ни прокуроров, ни исследователей в сфере прокурорской деятельности.

Это особенно важно, так как не все юристы до недавнего времени имели ясное представление о предмете прокурорской проверки. Как указывают Н.В. Субанова и М.В. Маматов, «предмет проверки предопределяет не только характер всех предпринимаемых в рамках соответствующего прокурорского полномочия действий, их привязку к достижению определенных целей, решению конкретных задач, но и тот конечный результат, на достижение которого в итоге направлена вся надзорная деятельность прокурора»⁷.

По нашему мнению, непреложным является правило, согласно которому проверки соблюдения прав и свобод человека и гражданина, исполнения законов, организованные прокурором по определенным направлениям, выделенным в строгом соответствии с содержанием предмета прокурорской проверки, способствуют достижению наиболее эффективных результатов прокурорского надзора.

Правильно определить предмет прокурорской проверки следует именно в целях эффективного осуществления надзора. А.Ю. Винокуров считает эффективность важным принципом организации деятельности прокуратуры⁸. Эффективность как принцип организации правозащитной деятельности прокуратуры должна определять содержание всех этапов организации надзорной деятельности прокуратуры: этапа определения субъекта надзора, и субъекта надзорной прокурорской проверки.

⁷ Субанова Н.В., Маматов М.В. Предмет, объекты и пределы проверки прокурором исполнения законов // Проверка прокурором исполнения закона: Пособие / Под общ. ред. Н.В. Субановой. М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2015. С. 14 - 23.

⁸ Винокуров Ю.Е. Внутриорганизационные принципы деятельности прокуратуры // Прокурорский надзор: Учеб. для бакалавров / А.Ю. Винокуров, К.Ю. Винокуров, Ю.Е. Винокуров; под общ. ред. А.Ю. Винокурова. М.: Юрайт, 2014. С. 87

Перефразировав профессора К.И. Амирбекова⁹, поддерживающего научные взгляды Ф.М. Кобзарева и других ученых-юристов¹⁰, подчеркнем, что надлежащая организация процесса надзора является важным фактором, который оказывает влияние на эффективность «общенадзорной» деятельности прокуратуры.

Прокурорские работники нацелены на достижение эффективности надзорной деятельности. Так, на заседании коллегии прокуратуры одного из субъектов Российской Федерации было отмечено, что в настоящее время в региональных прокуратурах прилагаются усилия для повышения эффективности прокурорского надзора.

Достижению эффективности проверки и надзора на практике во многом способствует правильное определение предмета прокурорского надзора на закрепленном участке, подотрасли, отрасли прокурорской деятельности и предмета предстоящей прокурорской проверки.

Формулирование предмета предстоящей проверки должно было быть неотъемлемым этапом организации прокурорской проверки также и до законодательных новелл марта 2017 года, так как способствовало наиболее эффективной организации проверки и соотносилось с большинством существующих методик проведения «общенадзорной» проверки.¹¹

От верно обозначенного объекта зависит широта и охват мер контроля территорий, в которых осуществляется проверка законности. Полнота обозначенного субъекта зависит от так называемого целевого выбора научно обоснованных средств и методов (методов и тактики) выявления нарушений и мер прокурорского реагирования на них применительно к каждому родовому субъекту прокурорского надзора.

Одним из первых этапов организации проверки является определение

⁹ Амирбеков К.И. Оценка организации работы как основного фактора, влияющего на эффективность прокурорской деятельности // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2015. N 2. С. 22 - 28.

¹⁰ Кобзарев Ф.М., Барабаш Д.И. Организация работы как фактор эффективности деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законов о безопасности дорожного движения // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2014. N 4. С. 29 - 36

¹¹ Бойков А.Д. Проблемы развития российской прокуратуры // Законность. 2014. -№7. -С.2-5

предмета проверки, т.е. уяснение прокурором, что и как (в каких пределах) он должен проверять. По нашему мнению, бесспорно, что формулирование предмета проверки является одной из важнейших задач на первоначальном этапе организации прокурорской проверки.

Уяснив, какие вопросы подлежат установлению в ходе проверки (т.е. определив предмет проверки), прокурор решает, какими методами он будет их устанавливать; какие полномочия будет применять в целях проведения проверки и выявления нарушений; какие меры прокурорского реагирования он будет использовать в ходе проверки нарушений или иных фактов, свидетельствующих о возможности нарушений закона (например, предостережение о недопустимости нарушения закона), несоблюдения прав и свобод человека и гражданина. Неправильное определение предмета проверки может привести к таким ошибкам осуществления надзора, как выбор:

- 1) не подлежащих надзору объектов (органов, учреждений, должностных лиц и т.п.);
- 2) методики проведения проверки, не соответствующей тематике проверки;
- 3) неверных методов выявления нарушений;
- 4) не соответствующих характеру выявленных нарушений средств прокурорского реагирования.

Итак, неправильное определение предмета проверки может «свести на нет» все усилия прокурора, так как и конкретная проверка, и в целом надзор на соответствующей территории (например, в районной прокуратуре) окажутся безрезультатными. Это дает нам основание утверждать, что эффективность прокурорского надзора целиком зависит от правильно сформулированного предмета надзора.

Таким образом, очевиден именно предметный принцип организации прокурорской проверки за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, за исполнением законов, отражающий сущность прокурорского

надзора в различных направлениях.

Профессор Е.Р. Ергашев провел исследование, на основании которого сформулировал принципы институтов прокурорского надзорно-охранительного права.

Среди принципов, определенных Е.Р. Ергашевым применительно к институту надзора за исполнением законов и к институту надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина¹², им не исследован предметный принцип организации проверки. Это связано с тем, что Е.Р. Ергашев вел речь о принципах институтов прокурорского надзорно-охранительного права, а круг наших научных интересов составляют принципы осуществления проверки, т.е. принципы институтов прокурорской деятельности.

Общепринято, что термины «предметный принцип», «предметно-зональный принцип» применяются в теории прокурорской деятельности, в организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры РФ при раскрытии принципов организации работы прокуратуры (ее различных структурных подразделений, органов и учреждений) и распределения служебных обязанностей между прокурорскими работниками, т.е. применительно к организации прокурорского надзора.

Следует отметить теоретические разработки А.Д. Воронова и Ф.М. Кобзарева по вопросам «предметной компетенции». Эти авторы акцентируют внимание на «предметной подведомственности» и на «предметной компетенции» территориальной прокуратуры районного звена и специализированных прокуратур, а также на «предметно-зональном принципе распределения обязанностей между прокурорскими работниками» в прокуратуре районного звена¹³.

При определении круга обязанностей помощников прокурора

¹² Ергашев Е.Р. К вопросу о понятии и признаках предмета и объекта прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. N 11. С. 16 - 21

¹³ Гурулев Д.В. Организация работы с использованием компьютерных технологий в прокуратуре субъекта Российской Федерации по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении дел арбитражными судами: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 13, 78.

необходимо проводить разграничение по конкретному предмету, а также зоне (объекту) обслуживания и объему работы старших помощников и помощников прокурора.

Профессор Ю.Е. Винокуров раскрывает содержание предметного принципа распределения служебных обязанностей между прокурорскими работниками в рамках внутриорганизационных принципов деятельности прокуратуры и отмечает, что данный принцип означает объединение каждого работника определенного направления или нескольких направлений (субъектов) деятельности, которое зависит от количества прокуроров; критерием распределения обязанностей являются группы законов и других нормативных актов в рамках прокурорского надзора¹⁴.

Как подчеркивает профессор Ю.Е. Винокуров, целью предметного принципа является сосредоточение усилий отдельных работников районной прокуратуры на решении приоритетных задач. Данное утверждение профессор формулирует при раскрытии предметно-зонального принципа распределения служебных обязанностей между прокурорскими работниками; при рассмотрении в нашем контексте данную цитату привести уместно, так как речь в ней идет о раскрытии такой содержательной компоненты, как «предметный принцип».

Вывод профессора Ю.Е. Винокурова говорит о том, что деятельность и организация прокуратуры в соответствии с названными принципами является залогом успешного выполнения задач, которые стоят перед органами прокуратуры.

Возвращаясь к проблематике допустимости применения к организации прокурорской «общенадзорной» проверки предметного принципа, можно сделать следующие обобщающие выводы.

Приведенный выше анализ мнений ученых и практиков по терминологическим вопросам о предмете в науке прокурорской деятельности, о прокурорской проверке, об организации надзора и проверки,

¹⁴ Бойков А.Д. Проблемы развития российской прокуратуры //Законность. 2014. -№7. -С.2-5

гипотеза о том, что одним из основных способов повышения эффективности прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, за исполнением законов является организация прокурорской проверки в соответствии с правильно сформулированным предметом проверки, согласуются с направлением научной мысли в сфере прокурорской деятельности, с общетеоретическими разработками по прокурорскому надзору. Заимствуя терминологию, семантически наиболее емко передающую суть явления, условно можно говорить о предметном принципе организации прокурорской проверки соблюдения свобод и прав гражданина и человека, исполнения законов, так как содержательно данный термин отражает сущность наиболее эффективной организации «общего» надзора.

Логическим выводом приведенных рассуждений может быть дополнение понятийного аппарата науки прокурорской деятельности термином «предметный принцип организации прокурорской проверки». Полагаем, что наши научные положения найдут отклик среди юристов в целях дискуссионного обсуждения проблематики предмета прокурорской проверки.

Подводя итог перечисленным принципам прокурорского надзора следует отметить, что при ознакомлении с иной юридической литературой студент может встретить указание и на другие принципы прокурорского надзора, однако перечисленные выше принципы являются основными, фундаментальными, а другие только их дополняют.

Кроме того, следует учитывать, что все принципы прокурорского надзора взаимосвязаны. Невыполнение любого из них влечет за собой нарушение других принципов.

На современном этапе государственно-правовое строительство в России характеризуется особенно интенсивными темпами развития. Проводится глубокая реформа ключевых отраслей действующего законодательства, в ходе которой существенно изменяются и дополняются не только существующие нормы, но и качественно новые правовые нормы,

предмет которых ранее не регулировался законом Об общественных отношениях. Ярким примером, демонстрирующим масштаб отмеченной тенденции, выступает реформа Гражданского кодекса Российской Федерации, так или иначе затронувшая каждый структурный компонент данного нормативного правового акта. Вызывает интерес развитие института несостоятельности в форме возникновения новеллы отечественного права - процедуры банкротства физических лиц.¹⁵

Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» играет весьма важную роль в восполнении пробелов в правовом регулировании пробелов законодательного регулирования деятельности прокуратуры. В то же время, анализ научной и учебной литературы показывает, что статья 5 указанного закона не исчерпывает всего многообразия принципов, лежащих в основе деятельности прокуратуры, так как по большей части специализируется на принципах централизации и законности.

На базе данных концептуальных начал отечественный законодатель выработал и нормативно закрепил ряд функций органов прокуратуры, осмысление которых представляет особую важность: если принципы выражают общие идеи, корректировка и изменение трактовки которых в некоторых случаях запрещена законом, а в некоторых - исключается и выглядит совершенно неприемлемой с доктринальных позиций, то некоторая, ограниченная коррекция функциональных характеристик органов власти, отвечающая конкретно-историческим потребностям социума, в отдельных случаях является необходимой.¹⁶

Обобщение рассмотренных положений позволяет сделать ряд умозаключений.

1. В современных социально-правовых реалиях прокуратура выступает как орган, аккумулирующий значительный опыт по

¹⁵ Бойков А.Д. Проблемы развития российской прокуратуры //Законность. 2014. -№7. -С.2-5

¹⁶ Кожевников О.А. О некоторых вопросах организации и деятельности российской прокуратуры // Российский юридический журнал. 2014. N 4. С. 134 - 141.

состоянию действующего законодательства, его недостаткам и потребностям общества в отдельных формах устранения этих недостатков. В связи с вышеизложенным представляется целесообразным обсудить вопрос о предоставлении Генеральному прокурору Российской Федерации права законодательной инициативы в целях реализации данного опыта и содействия оптимизации Отечественной нормативно-правовой базы.

2. Положения Федерального закона «О прокуратуре РФ», касающиеся правового статуса актов прокурорского реагирования, требуют определенной корректировки. Устранение ряда неточностей, несоответствий отраслевому законодательству рассматривается как необходимое в контексте функциональной оптимизации прокуратуры.

3. Это необходимо для улучшения информационным ресурсам системы прокуратуры в целях обеспечения максимальной прозрачности их деятельности, а также доступности информации для граждан и организаций.

4. Признавая абсолютную важность прокуратуры как правоохранительного органа, необходимо поднять вопрос о некотором расширении прав и обязанностей прокуроров в гражданском судопроизводстве. Речь идет о расширении списка лиц с особым статусом, в интересах которых прокурор может обратиться в суд с последующим представлением интересов этих граждан в ходе рассмотрения дела.

Глава 2. Функционально-деятельностная характеристика и роль прокуратуры в Российской Федерации

2.1. Функции и направления деятельности прокуратуры Российской Федерации

При рассмотрении вопроса относительно правовой природы прокурорского надзора, первоначально нужно отметить, что в соответствии с положениями Конституцией Российской Федерации, а именно правовой нормы прописанной в статье 129 вышеуказанного документа, и принятого на его основе прямого предписания в виде федерального закона о прокуратуре, мы можем прописать следующий тезис¹⁷.

Прокуратура России, в соответствии с вышеуказанными документами, представляет собой единую Федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на ее территории, выполнять другие функции, установленные федеральными законами.

Таким образом, с точки зрения системы, прокуратура Российской Федерации является некой многофункциональной системой, среди функций которой одной из ведущих ценностей является Прокурорский надзор¹⁸.

Обозначения надзорной функции, в частности соблюдения Конституции Российской Федерации, а также исполнения действующих на ее территории законов, в силу встроенного содержания полностью и последовательно выражает государственно-правовую миссию прокуратуры, в частности, характеризует специфику ее деятельности, определяет ее место в системе государственных органов.

¹⁷ Конституция Российской Федерации (с гимном) // М.: Изд-во Проспект, ред. 2016. – с.27;

¹⁸ О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (в ред. от 07.03.2017) [Электронный ресурс] – электрон. дан. – Программа информационной поддержки российской науки и образования: Консультант Плюс: Высшая школа / справочные правовые системы. – 2017. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Чтобы понять всю суть деятельности прокуратуры Российской Федерации, ключевым является ее цели, которые мы считаем необходимым прописать, воссоздать общую правовую картину.

Таким образом, согласно законодательному определению, целями Российской прокуратуры являются¹⁹:

1. Обеспечение верховенства закона;
2. Единства и укрепления законности;
3. Защита прав и свобод человека и гражданина;
4. Защита охраняемых законом интересов общества и государства.

По нашему мнению, достаточно часто, прокуратуру Российской Федерации пытаются позиционировать, в качестве некоего рудимента тоталитарного режима или даже органа, унаследованного из феодальной эпохи.

Однако, иногда теоретики рассуждают, о прокуратуре, как об инструменте централизованного контроля за всеми социальными процессами, происходящими в обществе и государстве²⁰.

Вышеуказанные рассуждения, безусловно, можно рассматривать, лишь в априори дискуссии, но никак не с научной точки зрения, которая должна основываться, на базисных знаниях, о роли и цели прокуратуры в России.

В связи с вышеизложенным тезисом правильно отметить, что задачи прокуратуры в совокупности указывают на то, что прокуратура является единственным органом государства, для которого Категория законности является универсальной, определяющей, относящейся ко всем сторонам ее деятельности.

Таким образом, Категория законности может влиять на все происходящие правовые процессы, которые воплощаются в основных свойствах, смысловом содержании основных проявлений права.

¹⁹ О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (в ред. от 07.03.2017) [Электронный ресурс] – электрон. дан. – Программа информационной поддержки российской науки и образования: Консультант Плюс: Высшая школа / справочные правовые системы. – 2017. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

²⁰ Прокурорский надзор: учебник и практикум для академического бакалавриата / под ред. А. Ф. Смирнова, А. А. Усачева. - М.: Издательство Юрайт, 2016. – с.250;

Прокуратура РФ напрямую связана с утверждением законности как определенного вида политико-правового режима, который ориентирован на универсальное единообразное и четкое исполнение законов, прежде всего со ссылкой на основной закон страны - Конституцию РФ - всех субъектов системы применения права²¹.

Для прокуратуры, законность права является универсальным и неотъемлемым принципом деятельности государственных органов, институтов гражданского общества, органов местного самоуправления и других негосударственных структур.

Для обеспечения соблюдения вышеуказанного принципа, непосредственно направленного на признание законности, прокуратура направляет значительную часть своих сил²².

Профессиональная деятельность прокуратуры способствует пониманию права как особого, подчиненного требованиям закона порядка организации работы государственных учреждений, органов местного самоуправления, своеобразного стандарта оптимального способа обеспечения исполнительской дисциплины в системе муниципальной и государственной службы.

Защита гражданских и человеческих свобод и прав, охраняемых законом интересов общества и государства воспринимается в прокуратуру не только в качестве обязательного действия, вытекающие из его целей, а также как формы проявления закона, который основан на определенном стиле взаимоотношений между личностью и государством, что гарантирует разумные пределы допустимого вторжения государства в сферу интересов личности, выполнение обязательств государства перед гражданами и

²¹ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации. 2-е изд., доп. И перераб. / Отв. ред. В.В. Лазарев. М.: Спарк, 2001(ред.2015 г.). с.120.

²² О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (в ред. от 07.03.2017) [Электронный ресурс] – электрон. дан. – Программа информационной поддержки российской науки и образования: Консультант Плюс: Высшая школа / справочные правовые системы. – 2017. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

гражданами перед государством, предусмотренных Конституцией Российской Федерации²³.

Весь спектр инструментов и методов, используемых для достижения целей прокуратуры, обеспечивается решением комплекса задач, которые, будучи обязательными, определяют систему функций, присущих прокуратуре.

Концентрируя в своем содержании основные ориентиры прокуратуры, задачи прокуратуры в отношении функций, которые они определяют наиболее конкретно, раскрывают ее государственно-правовую и социальную цель.

Роль прокуратуры определяет его ключевое значение и прямую связь его деятельности с установлением единства в понимании всех государственных и негосударственных структур, институтов гражданского общества, граждан и должностных лиц за содержание действующего законодательства Российской Федерации и практики их применения на национальном уровне²⁴.

Можно сказать, что в соответствии с законодательством РФ функция надзора является важной и неотъемлемой частью регулирования нормального правового процесса жизни людей, организаций и ведомств.

Таким образом, с точки зрения системы, прокуратура РФ представляет собой некую многофункциональную систему, среди функций которой одной из ведущих ценностей является Прокурорский надзор, роль и значение которого будет рассматриваться нами в ходе представления теоретико-правового материала.

2.2. Прокурорский надзор и его определяющее значение для роли прокуратуры в системе органов государственной власти и правоохранительных органов

²³ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации. 2-е изд., доп. И перераб. / Отв. ред. В.В. Лазарев. М.: Спарк, 2015. с.120.

²⁴ Хрестоматия по российскому конституционному праву /Под ред. Е.М. Ковешникова. М., Дрофа, 2016. – с.123.

Принятие в 2016 году Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее - Закон о профилактике)²⁵ имеет важное значение прежде всего для органов прокуратуры. Это обусловлено тем, что ранее среди многих специалистов в области прокурорского надзора было широко распространено формальное толкование содержания базового Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (далее - Закон о прокуратуре)²⁶, согласно которому предупреждение правонарушений (преступлений) не являлось значимым направлением прокурорской деятельности. Так, в последнем учебнике о прокурорском надзоре, в специальном подразделе «Функции и основные направления деятельности прокуратуры», о предупреждении правонарушений даже не упоминается²⁷.

Указанные специалисты зачастую обосновывают свое мнение тем, что в Законе о прокуратуре (пункты 2 - 4 ст. 1) при определении основных направлений ее деятельности ничего не говорится о профилактике или предупреждении правонарушений как таковых. Кроме того, многие авторы ссылаются на ограничительный характер перечня полномочий прокурора, изложенных в ст. 22 Закона о прокуратуре, акцентируя внимание на отсутствии среди этих полномочий терминологического упоминания о предупреждении или профилактике правонарушений.

Вместе с тем углубленный, детальный анализ базовых положений Закона о прокуратуре позволяет не согласиться с бытующей точкой зрения. В частности, наше возражение базируется на содержании ст. 25.1 данного Закона (предостережение о недопустимости нарушения закона), где предусмотрено, что «в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его

²⁵ Федеральный закон от 23.06.2016 N 182-ФЗ "Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации".

²⁶ Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (в ред. от 19.12.2016) «О прокуратуре Российской Федерации».

²⁷ Прокурорский надзор. Общая часть: Учебник для академического бакалавриата. М.: Юрайт, 2016. С. 47 - 53.

заместитель направляет в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона». Анализ содержания приведенного примера позволяет акцентировать внимание на двух принципиально важных моментах.

В первую очередь на том, что направление соответствующему адресату предостережения о недопустимости нарушения закона осуществляется именно с целью предупреждения правонарушений. Отсюда предупреждение правонарушений выступает в качестве цели прокурорской деятельности в одном из приоритетных для нее направлений - надзоре за исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Вторая принципиальная особенность выражается в характеристике самого предостережения, которое по своему смысловому значению является превентивным актом прокурорского реагирования и осуществляется при наличии сведений о еще только готовящихся противоправных деяниях.

Четко прослеживается предупредительная суть и применительно к другому виду надзора - за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Так, статья 27 упомянутого Закона (полномочия прокурора) предусматривает принятие прокурором мер по предупреждению и пресечению нарушений указанных прав и свобод, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба. Причем данные меры реализуются независимо от полномочий, предусмотренных статьей 22 указанного Закона.

С учетом изложенного логично сделать обоснованный вывод о том, что в конкретных статьях Закона о прокуратуре предупредительная деятельность прокурора весьма четко и однозначно прописана. При этом данная констатация вполне согласуется с ранее высказанной в литературе точкой зрения о том, что органы прокуратуры осуществляют профилактическую

деятельность и являются специализированными субъектами профилактики преступлений в рамках своей надзорной деятельности.

В этой связи обращает на себя внимание и сходная позиция ученых Научно-исследовательского института проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ (ныне НИИ Генеральной прокуратуры РФ), которые на основе изучения прокурорской практики пришли к вполне обоснованному выводу о том, что «органы прокуратуры проводят определенную работу по предупреждению преступлений, иницируют многие решения органов законодательной (представительной) и исполнительной власти в этой сфере. Существенное внимание уделяется вопросам предупреждения преступлений не только при выявлении причин их совершения и условий, им способствующих, в ходе проведения проверок, но и при решении более общих задач, связанных с участием в правовом регулировании, информационном обеспечении, программировании и планировании предупреждения преступлений, в осуществлении координации деятельности правоохранительных органов»²⁸.

Таким образом, необходимо признать вполне очевидной и весьма значимой объективную реальность наличие превентивной составляющей в повседневной работе прокуратуры, поскольку превентивное значение присуще основным направлениям деятельности прокуратуры.

Также важно обеспечить критическое отношение к формальной трактовке основных направлений прокурорской деятельности, изложенных в законе «О Прокуратуре». Это не означает отрицания превентивной. К примеру, чисто терминологический анализ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проводимой органами прокуратуры, может привести к неверному выводу о том, что речь не идет о профилактике правонарушений. Однако понимание содержания сути и цели данного

²⁸ Деятельность органов прокуратуры по предупреждению преступлений: Метод. пособие. М.: Экслит, 2004. С. 3.

направления прокурорской деятельности явно позволяет утверждать обратное.

Принятие нового закона о предотвращении очень важно для органов прокуратуры и в двух других важных аспектах. Во-первых, статья 3 Закона О Прокуратуре устанавливает, что прокуратура Российской Федерации не может быть назначен для выполнения функций, не предусмотренных федеральными законами. Поэтому, поскольку закон о предотвращении является федеральным законом, представляется логичным рассматривать предупреждение как важный компонент прокурорской работы. Во-вторых, непосредственное включение органов прокуратуры в единую систему субъектов профилактики правонарушений, предусмотренных настоящим Законом, следует рассматривать как серьезное основание для более тщательного, углубленного изучения, переосмысления и четкого обоснования превентивного и криминологического характера прокурорской деятельности.

Взаимосвязь между превентивным характером прокурорского надзора и превентивной деятельностью в сфере противодействия преступности в целом обуславливает необходимость сравнительного описания основных понятий, используемых в законе О Прокуратуре, с одной стороны, и законе о профилактике правонарушений - с другой.

Сравнительный анализ этих основных понятий показывает существенные различия в их терминологическом использовании.

К примеру, в законе о предотвращении основным понятием является «предупреждение правонарушений». Закон «О Прокуратуре», наоборот, не применяет термин «предупреждение правонарушений». Здесь используются следующие понятия: «профилактика правонарушений» или «профилактика нарушений прав и свобод человека и гражданина».

Таким образом, в указанных законах используются два основных вида терминов: «предупреждение правонарушений» и «предупреждение

правонарушений». В этой связи важно четко и однозначно определяет содержание и разграничить эти понятия.

Учитывая отсутствие Законодательного определения термина «предупреждение правонарушений», необходимо понимать прежде всего логическую сущность и цель профилактической деятельности. Его главная цель, на наш взгляд, - не допустить нарушения закона, а также не допустить совершения правонарушения. Однако средства достижения этой цели могут быть весьма разнообразными для различных участников этой деятельности.

Обеспечение в процессе надзора строгого и неукоснительного исполнения российского законодательства, предупреждение нарушений законодательства, оказание положительного воздействия на правонарушителей является сутью и целью предупреждения органов прокуратуры. При этом специфика профилактических мероприятий зависит от ряда других существенных обстоятельств.

Одним из основных является характер, последовательность, взаимосвязь возникновения и развития потенциала и фактически выявленных отклонений. Это относится к их различным спискам:

- а) преступлениям вне уголовной сферы;
- б) отклоняющимся от общесоциальных норм поведения;
- в) преступлениям.

Соответствующие меры процессуального реагирования прокурора в связи с совершенным административным правонарушением могут одновременно являться превентивными в отношении возможного будущего совершения аналогичного преступления.

Немаловажное значение имеет также факт наличия конкретной информации о реальных лицах, совершивших преступления или сговор, подготовку или покушение на совершение преступления. В таких ситуациях следует говорить о «предупреждении» или «пресечении» преступления. Знание таких законов может иметь важное значение, к примеру, для

прокурора, осуществляющего надзор за осуществлением законов Об оперативно-розыскной деятельности.

В случае отсутствия информации о конкретных правонарушениях, чаще всего речь идет о выявлении и устранении обстоятельств, способствующих возможному совершению таких преступлений, или обеспечении необходимого воспитательного воздействия на лиц, от которых это можно ожидать совершения правонарушений, то есть общей или индивидуальной профилактики.

Другим существенным обстоятельством может быть время получения в соответствующий компетентный орган информации о преступлении. С учетом этого может быть принято решение либо о предотвращении преступления, либо его пресечении.

В литературе многие авторы разделяют полномочия по надзору за исполнением законов на несколько:

- 1) полномочия по устранению нарушений закона;
- 2) полномочия по выявлению нарушений закона;
- 3) полномочия по предупреждению нарушений закона²⁹.

Всесторонний анализ представленных выше групп полномочий показывает, что они имеют очевидный приоритетный превентивный компонент. Таким образом, выявление нарушений закона, их причин и условий, способствующих им, является предварительным и превентивным, поскольку без этого невозможно проверить наличие соответствующих нарушений с целью их последующей нейтрализации. Вторая группа полномочий имеет очень четкую и четко выраженную профилактическую направленность, так как устранение нарушений закона четко способствует правовому порядку общественных отношений и устранению основных обстоятельств, способствующих совершению правонарушений. Название

²⁹ Настольная книга прокурора: Практическое пособие: В 2-х т. / Под ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2016. Т. 1. С. 143.

третьей группы держав говорит само за себя. Здесь предотвращение нарушений закона имеет первостепенное и неоспоримое значение.

Таким образом, подводя общий итог всестороннего анализа надзорных и иных полномочий прокуроров, содержащихся в законе О Прокуратуре, а также научных точек зрения по данному вопросу, считаем целесообразным рассматривать профилактику правонарушений как существенную основу и одну из целей прокурорской деятельности.

Этот вывод частично подтверждается законом о предотвращении. Так, статья 9 данного Закона определяет, что органы прокуратуры осуществляют профилактику правонарушений, обеспечение надзора за исполнением законов в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». Однако эта формулировка не совсем точна, поскольку компетенция органов прокуратуры, согласно закону О прокуратуре, не ограничивается надзором за исполнением законов. Поэтому представляется более правильным сделать вывод о том, что превентивный характер присущ и другим сферам прокурорской деятельности.

В частности, об этом свидетельствует вышеупомянутый предметный анализ полномочий, входящих в компетенцию прокурора. Среди них, внимание обращается не только к различным видам деятельности в рамках надзора за исполнением законов, а также мер реагирования на нарушения прав и свобод человека, меры по предотвращению и пресечению подобных и других нарушений и так далее. Все эти полномочия прокурора в конечном счете направлены на выявление, проверку, нейтрализацию факторов или действий, способствующих совершению правонарушений, а также предупреждение или устранение нарушений закона, а также восстановление нарушенных прав и свобод граждан.

Анализируя полномочия прокуратуры, важно обратить внимание на положения статьи 2 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которому в целях обеспечения верховенства закона,

единства и укрепления законности, защиты прав человека и гражданских прав и свобод, прокуратура осуществляет:

- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

- надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

- уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;

- надзор за исполнением законов судебными приставами;

- координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

- возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с

полномочиями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими федеральными законами.

Кроме того, органы прокуратуры в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации участвуют в рассмотрении дел судами, арбитражными судами, опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов.

Наконец, органы прокуратуры РФ наделены полномочием участвовать в правотворческой деятельности.

В свете анализа публичного характера полномочий органов прокуратуры важно отметить положения ст. 6 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которым требования прокурора, вытекающие из его полномочий, перечисленных в ст. ст. 9.1, 22, 27, 30 и 33 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», подлежат безусловному исполнению в установленный срок. Неисполнение указанных требований прокурора, а также уклонение от явки по его вызову влечет за собой установленную законом ответственность.

Вышеизложенное наглядно свидетельствует об особом правовом статусе органов прокуратуры, которые, хотя и не являются юридически органами государственной власти, все же обладают определенными публичными полномочиями в соответствии с Федеральным законом.

В соответствии с законодательством РФ доступ организаций и граждан к информации о деятельности Следственного комитета, помимо сведений, составляющих государственную тайну, конфиденциальной информации и иной закрытой информации, возложен на Департамент взаимодействия со средствами массовой информации, а также на руководителей подразделений центрального аппарата, специализированных и территориальных следственных органов.

Объем информации о деятельности Следственного комитета, которая может быть открыта для доступа граждан и организаций, определяется нормативными правовыми актами РФ и порядком обеспечения доступа

граждан и организаций к такой информации - нормативными правовыми актами Следственного комитета.

Основная информация о деятельности Следственного комитета Российской Федерации размещена на официальных сайтах соответствующих органов .

В целях информирования общественности о своей деятельности органы Следственного комитета Российской Федерации взаимодействуют со средствами массовой информации. Такое взаимодействие осуществляется в соответствии с приказом Следственного комитета РФ от 11 августа 2011 г. № 127 "об организации взаимодействия Следственного комитета Российской Федерации со средствами массовой информации и общественностью."

В соответствии с пунктом 1.6 настоящего Порядка органы Следственного комитета Российской Федерации обязаны регулярно информировать российское население о проводимых расследованиях, мерах по выявлению преступлений, расследовании и судебном разбирательстве уголовных дел, приводящих к повышению общественного интереса, обеспечивая при этом достаточную информативность предоставляемой информации, соблюдение законодательства и интересов следствия. Для этих целей им было поручено использовать различные формы взаимодействия со СМИ:

- личные встречи руководителей следственных органов, организаций СК РФ и учреждений с редакциями ведущих периодических изданий, информационных агентств, электронных СМИ и журналистами;
- организация пресс-конференций и брифингов по актуальным вопросам, круглых столов и встреч с представителями общественных объединений и религиозных организаций и др.;
- предоставление информации о расходах, доходах, имущественных обязательствах и имуществе.

Реализация данной формы общественного контроля осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции»,

Указом Президента Российской Федерации от 8 июля 2013 года. Нет. 613, «противодействие коррупции» (изд. до 15.07.2015);

- направления индивидуальных или коллективных обращений граждан в органы государственной власти.

Подводя итог, можно отметить, что прокуратура Российской Федерации и ее органы, а также Следственный комитет Российской Федерации отличаются от федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов большим иммунитетом против нескольких форм общественного контроля, поскольку их особый правовой статус закреплен в Конституции Российской Федерации и соответствующих законах Российской Федерации..

Вот пример прецедентного права по надзорной деятельности прокуратуры.

Мировой судья судебного участка №1 Октябрьского судебного района Курской области Волкова Н. Ю.,

С участием лица, в отношении которого производство по делу об административном правонарушении - проведены С. Н. Храмцова являются.,

рассмотрев в открытом судебном заседании материалы дела об административном правонарушении в отношении

Храмцов Сергей Николаевич, <ДАТА2>, ранее привлекавшегося к административной ответственности за совершение административного правонарушения: 31 мая 2017 по части 1 статьи 20.20 Кодекса РФ об АП, 12 июня 2017 года, по ст. 20.20 ч. 1 кодекса РФ об АП, 07 июля 2017 года по статье 20.21 Кодекса РФ об АП, 14 июля 2017 года по ст. 20.20 ч. 1 Кодекса РФ об АП, 03 августа 2017 по части 1 статьи 20.20 Кодекса РФ об АП, 28 ноября 2017 года по ст. 20.20 ч. 1 Кодекса РФ об АП, 30 декабря 2017 по части 1 статьи 20.20 Кодекса А. А., 05 февраля 2018 предусмотренного статьей 20.21 Кодекса РФ об АП, 17 февраля 2018 года, по словам арт. 20.20 части 1 Кодекса РФ об АП, 16 февраля 2018 года по статье 20.21 Кодекса РФ об АП, 16 февраля 2018 года, по ст. 20.20 ч. 1 Кодекса об АА, 17 февраля

2018 года, в соответствии со статьей 20.20 части 1 Кодекса РФ об АП, 27 февраля 2018 года по части 1 статьи 20.20 Кодекса АП,

привлечены к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 20.25 Кодекса об административных правонарушениях, установленного:

01 мая 2018 года в 10-00 часов инспектором ИАЗ ОМВД России по Октябрьскому району Жмыховой А.А. было установлено, что в нарушение ст.32.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях Храмцов Сергей Николаевич, будучи зарегистрированным по адресу: <АДРЕС> область, <АДРЕС> район, с. <АДРЕС>, ул. <АДРЕС>, не уплатил в предусмотренный законом срок административный штраф, назначенный по постановлению по делу об административном правонарушении <НОМЕР> от 16 февраля 2018 года, согласно которому он был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст.20.21 Кодекса РФ об административных правонарушениях и подвергнут административному наказанию в виде штрафа в сумме 500 рублей, при этом вышеуказанный штраф он был должен оплатить в срок до 28 апреля 2018 года включительно, т.е. совершил административное правонарушение, предусмотренное ч.1 ст.20.25 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

При рассмотрении дела об административном правонарушении Храмцов С.Н. вину в совершении административного правонарушения признал полностью, в содеянном раскаялся, пояснил при этом, что штраф не оплатил вовремя, из-за отсутствия денежных средств.

Выслушав Храмцова С.Н., проверив материалы дела, судья приходит к следующему.

Задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всесторонне, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств дела, разрешение его в соответствии с законом.

На основании ч. 1 ст. 26.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях доказательствами по делу об административной правонарушении являются любые фактические данные, на основании которых судья устанавливает наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Особенность объективной стороны правонарушения, предусмотренного ст. 20.25 ч.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях состоит в неуплате административного штрафа в срок, предусмотренный Кодексов РФ об административных правонарушениях.

При рассмотрении дела об административном правонарушении судом было установлено, что постановлением начальника ОМВД России по Октябрьскому району <НОМЕР> от 16 февраля 2018 года, Храмцов С.Н. подвергнут административному штрафу в размере 500 рублей в доход государства по ст. 20.21 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

При этом Храмцову С.Н. разъяснено, что он обязан уплатить указанную сумму штрафа в 60-дневный срок после вступления постановления в законную силу.

Постановление по делу об административном правонарушении <НОМЕР> от 16 февраля 2018 года обжаловано не было и вступило в законную силу 27 февраля 2018 года административный штраф в добровольном порядке Храмцовым С.Н. в срок до 28 апреля 2018 года включительно оплачен не был, в связи с чем, 01 мая 2018 года в отношении него возбуждено административное дело по ст.20.25 ч.1 Кодекса РФ об административном правонарушении.

Виновность Храмцова С.Н. в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст.20.25 ч.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях, помимо собственного признания ею

своей вины, подтверждается исследованными в судебном заседании материалами административного дела:

- протоколом об административном правонарушении 46 АБ <НОМЕР> от 01 мая 2018 года. Согласно протоколу разъяснения прав от 01 мая 2018 года, Храмцову С.Н. были разъяснены права, предусмотренные ст.51 Конституции РФ и ст.25.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях, что подтверждается его подписью в протоколе. Данный протокол подписан им как лицом, привлекаемым к административной ответственности, при этом замечаний на сведения, изложенные в данном протоколе, Храмцов С.Н. не имел, удостоверив это личной подписью;

- копией постановления по делу об административном правонарушении <НОМЕР> от 16 февраля 2018 года, согласно которому Храмцов С.Н. был признан виновным пост. 20.21 Кодекса РФ об административных правонарушениях и ему назначено наказание в виде административного штрафа в размере 500 рублей, другими материалами дела.

Действия Храмцова С.Н. мировой судья квалифицирует по ч. 1 ст. 20.25 Кодекса РФ об административных правонарушениях, поскольку в срок, предусмотренный ч. 1 ст. 32.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях, не уплачена сумма административного штрафа, наложенного постановлением по делу об административном правонарушении, что подтверждается объяснениями Храмцова С.Н. в судебном заседании и совокупностью доказательств, не доверять которым оснований не имеется.

На основании изложенного, суд, оценив совокупность представленных материалах исследованных доказательств, и признавая их достоверными и допустимыми доказательствами, в виду отсутствия сомнений в их объективности, а также достаточными для разрешения дела, приходит к выводу о наличии события правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 20.25 кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и виновности Храмцова ЗП. по его поручению.

Обстоятельства, исключаящие производство по делу, перечисленные в статье 24.6 Кодекса об административных правонарушениях, если производство по делу не установлено, следовательно, Храмцов С. Н. подлежит наказанию за совершение административного правонарушения.

В качестве смягчающих административную ответственность обстоятельств, суд, в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 4.2 кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, признает раскаяние лица, совершившего административное правонарушение, и в соответствии с частью 2 статьи 4.2 кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, наличие на иждивении несовершеннолетнего ребенка.

В качестве отягчающих административную ответственность обстоятельств, суд, в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 4.3 кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, признает повторное совершение административного правонарушения, в случаях, когда совершение 1-го правонарушения лицо было подвергнуто административному наказанию, и не истек годичный срок, как Храмцов С. Н. в 2017 и в 2018 году привлекался к административной ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных главой 20 кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Проверив материалы дела, и принимая во внимание срок, в течение которого Храмцов С. н. в добровольном порядке не произвел уплату штрафа, данные о личности Храмцова С. Н., его имущественное и семейное положение, смягчающих и отягчающих административную ответственность обстоятельств, суд считает необходимым назначить С. Н. Храмцов. наказание в виде административного ареста на Ближнем близки к пределу санкции части 1 статьи 20.25 кодекса РФ об административных правонарушениях, что, по мнению суда, полностью соответствует целям и задачам административного наказания, учитывая, что доказательств, в соответствии с требованиями части 2 статьи 3.9 кодекса Российской

Федерации об административных правонарушениях, невозможность назначения наказания, суду не представлено и не находит возможным назначить различные, альтернативного административному аресту наказания не предусмотрено.1 статьи 20.25 кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

На основании ч. 1 ст. 20.25 кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, руководствуясь ст. 29.9, 29.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, суд постановил Храмцов Сергей виновным в совершении административного правонарушения предусмотренного ст. 20.25 ч. 1 кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и наложить на него административное наказание в виде административного ареста на срок 5 суток, с отбыванием наказания в месте, которое определяется органами внутренних дел, в соответствии с ч. 2 ст. 32.8 кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

3. Актуальные проблемы и направления совершенствования деятельности прокуратуры Российской Федерации

3.1. Актуальные проблемы деятельности прокуратуры Российской Федерации

Работа администрации сложно представить без принятия в рамках своих полномочий нормативно-правовых актов, которые создаются для регулирования общественных отношений. Субъекты исполнительной власти действуют в пространстве правовых ограничений, соблюдение которых обеспечивается органами контроля и надзора, в том числе связанными с прокуратурой Российской Федерации.

В ходе этого процесса возникает ряд трудностей.

В соответствии со ст. 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», предметом прокурорского надзора является соответствие законам правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами.

Генпрокурор России, вызывающий по ряду поручений³⁰ надзор за законностью правовых актов является одним из основных направлений надзора, определяет Арсенал прокурорских средств для выявления нарушений законодательства и реагирования на такие нарушения.

Многие исследователи рассматривают Прокурорский надзор за законностью правовых актов органов исполнительной власти как вид деятельности, сопоставление нормативно-правовых актов различных уровней с дальнейшим выявлением в последних четко выраженных «несоответствий» актов высшего уровня в соответствии с установленной иерархией

³⁰ Приказ Генпрокурора России от 21 июня 2013 г. N 252 «О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями»; от 29 августа 2014 г. N 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции»

нормативных правовых актов в России и применением мер прокурорского реагирования на нарушения законодательства. Закон имеет широкое толкование: прокуратура осуществляет надзор не только за соблюдением правового акта, в том числе нормативного, Конституции Российской Федерации и закона, но и обеспечивает соблюдение требований указов Президента и постановлений Правительства Российской Федерации. В некоторых случаях применяются и другие нормативные правовые акты государственных органов, соблюдение которых фактически обеспечивается прокуратурой.

Нередко, комментируя законодательство, исследователи надзорной деятельности прокуратуры в части обеспечения законности правовых актов органов государственного управления ограничиваются описанием реальных случаев и фактов нарушений законодательства или предоставлением статистических данных. Такой подход упрощает видение проблемного поля деятельности прокуратуры, позволяет лишь осуществлять надзор за законностью нормативных правовых актов органов исполнительной власти. Именно поэтому необходимо рассматривать феномен интереса с 4 позиций:

- 1) Количество исполнительных органов, участвующих в подготовке и принятии нормативных правовых актов;
- 2) Статус прокуратуры как государственного органа, осуществляющего надзор за законностью правовых актов органов государственного управления;
- 3) характер нормативных правовых актов органов исполнительной власти;
- 4) средства прокуратуры по обеспечению законности нормативных правовых актов органов государственного управления.

Обратимся к исходному суждению, что «в процессе управления предписывающих информацию в виде норм и индивидуальных решений всегда в одном направлении - сверху вниз, от управляющего к управляемому системой», что нормативно-правовыми актами различных уровней

иерархически в соответствии с местом государственного органа, принимая их в вертикаль власти.

«Методы политического и административного влияния на основе альтернативных подходов с использованием элементов управления в определенной сфере деятельности, ограничение или ослабление государственного вмешательства в управление отдельных видов деятельности, возможности применения других нормативных документов, автономно или во взаимодействии с другими социальными институтами и учреждениями в рамках государственной политики, а также вариативность сочетания методов государственного управления и руководства»³¹.

При этом необходимо учитывать следующий тезис, методологически первоначальный для дальнейшего рассуждения: «Все органы, принимающие решения, должны осознавать свое место в системе институтов и необходимость обеспечения целостности и эффективности системы в целом. То есть совокупность институциональных целей должна служить таким же образом, как и совокупность материальных социальных целей»³².

Прокуратура, осуществляющая надзор за законностью нормативных правовых актов органов исполнительной власти, не должна противопоставлять себя как систему органов и учреждений механизму государства, общества, групп и отдельных лиц, нарушать обычный порядок ведения дел, необоснованно вмешиваться в деятельность хозяйственных и иных субъектов.

В то же время, полномочия прокуратуры как неправительственного органа по влиянию на органы государственной власти - законодательной и исполнительной - представляются интересными, особенно в контексте статьи 10 Конституции Российской Федерации. Хорошо, абз. 2 п. 3 приказа Генерального прокурора России от 7 декабря 2007 года № 195 предписано подчиненным прокурорам осуществлять право участия в заседаниях

³¹ Осинцев Д.В. Методы формирования административной политики // Административное право и процесс. 2014. № 4. С. 13 - 19.

³² Фуллер Лон Л. Мораль права / Пер. с англ. Т. Даниловой. М., 2016. С. 214 - 215.

законодательных и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, проводить периодические проверки. Пункт 1.9 Приказа Генпрокурора России от 27 марта 2009 г. № 93³³ обязывает органы прокуратуры инициировать приведение в соответствие с ФЗ № 294-ФЗ нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов муниципальных образований.

На основании вышеизложенного следует строить только предположения о возможности «принудительной инициативы» прокуратуры в отношении правотворческих субъектов, наделенных Верховным Законом Российской Федерации. Является ли эта деятельность контролирующего органа вмешательством или подменой деятельности органов законодательной и исполнительной власти.? Оправдывает ли прокуратура себя в каждом отдельном случае нарушения закона как сугубо эффективное средство обеспечения законности? В конце концов. Правительство может предоставлять четкие и определенные законы с санкциями, которые являются относительно постоянными, и контролировать их строгое выполнение, не корректируя их действия; или оно может в некоторых случаях вмешиваться, изобретая в каждой частной ситуации частные средства, что нет определенных законов, но непрерывная серия «чудес», произвольных действий. Можно возразить: прокуратура вмешивается на основании закона. Однако ни один из законов, в том числе Конституция Российской Федерации, не рассматривает прокуратуру как государственный орган. Наделение властью той или иной ветви власти дает возможность позитивно вмешиваться в различные общественные отношения.

В решении Конституционного суда от 17 февраля 2015 г. № 2-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального

³³ Приказ Генпрокурора РФ от 27 марта 2009 г. N 93 «О реализации Федерального закона от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»: // СПС «КонсультантПлюс».

закона «О прокуратуре Российской Федерации»³⁴ говорится о координирующем положении прокуратуры, межведомственном и межотраслевом характере прокурорского надзора как института, предназначенного для универсальной, постоянной и эффективной защиты конституционно значимых ценностей, а следовательно, распространяющегося и на те сферы общественных отношений, применительно к которым действует специальный государственный контроль. Предпринята попытка согласования институциональных противоречий между властными поднадзорными прокуратуре субъектами и надзирающей за ними прокуратурой.

Приведенные доводы могут привести к выводу не только о методологической, но и о правовой несостоятельности прокурорского надзора за законностью правовых актов в целом и нормативных правовых актов в частности.

При расследовании статуса прокуратуры как государственного органа, осуществляющего надзор за законностью правовых актов органов государственного управления, необходимо также уточнить специфику взаимоотношений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации с прокуратурой. Дело в том, что несовершенство правовой методики Федерального закона «О Прокуратуре» неоднократно становилось поводом для возникновения на практике, откровенно говоря, абсурдных ситуаций. К примеру, Свердловский областной суд вынес решение о возможности прокурорского реагирования на Указ Президента «Об учреждении геральдического знака - эмблемы и флага Федеральной службы судебных приставов»³⁵. Хотя известно по умолчанию, что конституционно-правовой статус Президента в России находится вне контроля и надзорных полномочий любого органа.

³⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2015 г. N 2-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. N 9. Ст. 1389.

³⁵ Апелляционное определение Свердловского областного суда по делу N 33-3624/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

Что касается прокурорского реагирования на действия правительства Российской Федерации, то следует отметить, что простое информирование вышестоящего органа о нарушениях закона является своего рода административной жалобой, а не средством прокурорского реагирования. Такой запрос может быть подан любым субъектом, в том числе физическим лицом. В этой связи считаем, что в статье 24 Федерального закона «О Прокуратуре» не следует уточнять наличие такой возможности.

Кроме того, а также признании акта Правительства РФ незаконным, если оно устраняется в первую очередь целью Правительства Российской Федерации на реализацию Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, Федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, осуществление систематического контроля за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принятие мер по устранению нарушений законодательства Российской Федерации. Если обратиться к техническим и правовым методам, которые определяют возможность принятия нормативных правовых актов Правительством Российской Федерации, то законодатель, по сути, позволяет закрыть пробел на основе делегированных полномочий. Такие действия никоим образом не могут противоречить закону (по крайней мере, поименно, но оснований для прокурорского реагирования в данном случае нет, поскольку интересы никого не затрагиваются), поскольку не было закона по этому вопросу. Вообще говоря, интересно: а подобные инциденты были? При их появлении не исключается риск тупика в правовой ситуации, поскольку сами органы прокуратуры руководствуются актами Правительства Российской Федерации, которые принимаются на основании положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (о антикоррупционной экспертизе, материально-техническом и социальном обеспечении и др.).).

Также поднимаются вопросы противодействия на практике прокуратуры средствам выявления нарушений законодательства и реагирования на такие нарушения действий и решений ряда исполнительных органов, задействованных в административно-административном процессе. К примеру, прокурор протестует против нормативного правового акта органа государственного управления, в создании, экспертизе и регистрации которого приняли участие несколько исполнительных органов. Возникает обоснованный вопрос о достаточности мер прокурорского реагирования: как в данном случае, не ограничиваясь протестом против нормативного административного акта, противоречащего закону, оказать эффективное воздействие на субъекты, причастные к возникновению такого акта? Стоит ли в каждом случае такого нарушения закона представительство прокурора, в частности, в Министерстве юстиции России с целью привлечения к ответственности лиц, проводивших антикоррупционную экспертизу не в соответствии с законом, нормативным правовым актом, зарегистрированным в законе? Понятно, что правовой акт органов исполнительной власти является результатом взаимодействия многих элементов системы государственного управления. Реакции прокуратуры в виде протеста против правового акта, который противоречит закону, в данном случае, не только в том, является администрация чужую полномочия в законодательном процессе, но также приводит к смещению ответственности за создание «дефектный юридический продукт»: «крайних» среди органов, ответственных за данный продукт, становится предметом, который принял акт, который нарушает закон.

На наш взгляд, это очень важный момент. Допустим, правовой акт опротестован, протест признан обоснованным. Я хотел бы знать, что делать дальше. Просто отменить представление? Какой переходный период в этом случае может быть установлен, какое правовое регулирование отношений будет действовать в течение переходного периода? Можно представить себе ситуацию, когда будет опротестован акт ФТС России о включении в Реестр

кредитных организаций с правом выдачи банковских гарантий по уплате таможенных пошлин и налогов. Легко парализовать нормальный порядок управления не только в отдельном отделе, но и во всей системе государственного управления.

В этой связи мы считаем, что протест должен быть гибким актом реагирования, а не категорическим указателем на буквальное несоответствие между формулировками одного документа и другого. Она должна поддерживаться другими мерами воздействия на нарушения закона или неточности в принятии нормативного правового акта. Нигде нет упоминания о том, как реагировать на ошибочные выводы правовой и антикоррупционной экспертизы, ошибки в проведении оценки регулирующего и фактического воздействия, взыскании суммы, выплаченные экспертам за ошибочных выводов и т. д.

Широко распространен подход (в целом согласующийся с положениями ст. 1 ФЗ «О прокуратуре РФ»), предполагающий, что «прокуратура призвана осуществлять надзор за исполнением законов, но не подзаконных актов, и в силу своего государственно-правового статуса призвана осуществлять надзор за законностью подзаконных правовых актов, но не за их исполнением. Таким образом, и деятельность, и правовые акты поднадзорных объектов должны оцениваться прокуратурой только с точки зрения законности»³⁶.

Мы исходим из того, что такой подход, при котором прокуратура «исправляет» нормативные правовые акты органов исполнительной власти, помогает привести их в соответствие с законом, исключая надзор за исполнением указанных актов, устраняет условия для манипулирования органами контроля, внедрения системы государственного управления внешней, чуждой целям, задачам, директивам. Действительно, в противном случае органы прокуратуры будут свободно и произвольно решать вопрос о

³⁶ Ергашев Е.Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учеб. для бакалавров. М., 2012. С. 222 - 223.

выборе стандарта, меры и критерии, для которых все другие акты меньшей юридической силы не будет механически «поправкой», которая не только минимизирует принципа правовой определенности, но и приводит к хаосу в правовой системе, несмотря на то, что такая деятельность может быть в целом направлены на упорядочение правовой системы, укрепление иерархии нормативно-правовых актов.

При этом не следует забывать, что «мнение о расплывчатости и нечеткости законодательства в нашей стране не учитывает строгость подзаконных актов, ведомственных распоряжений, внутренних инструкций и распоряжений органов государственного управления, а также просто давно установленных процедур, не требующих Законодательного закрепления.» Закон в данном случае не может быть абсолютной мерой, уступая подзаконных актов разного уровня. У органов и должностных лиц прокуратуры нет иного выбора, кроме как обеспечить верховенство закона путем применения к подзаконным актам. Несмотря на парадокс, данный подход широко используется на практике и поддерживается позициями Конституционного Суда РФ³⁷.

Кстати, в практике прокуратуры, действия и акты органов исполнительной власти оцениваются на соответствие актов вышестоящих или же органы исполнительной власти, а также СанПиН, стандарты, технические регламенты, иные документы, которые часто не содержат правовых норм, государственных программ, планов, стратегий, концепций и т. д. Так, прокуратура Саратовской области в судебном порядке оспорила территориальную программу государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Саратовской области на 2013 год. и на плановый период 2014 и 2015 годов в части занижения объемов медицинской помощи и финансовых нормативов медицинских учреждений, как не соответствующий Федеральному стандарту, утвержденному Правительством Российской Федерации. Правительство области во

³⁷

Постановление Конституционного Суда РФ от 31 мая 2016 г. N 14-П // СЗ РФ. 2016. N 24. Ст. 3602

исполнение решения суда, который удовлетворил требования прокуратуры, в территориальную программу внесены необходимые изменения.

Также неизбежна для прокуратуры в надзоре за законностью нормативных правовых актов органов исполнительной власти является анализ нормативных правовых актов, документов и материалов, которые используются для оценки актов государственного управления, которые имеют свои основания и особенности, различную правовую природу. Есть большое количество много объяснений складывающейся ситуации в правоприменительной практике прокуратуры, но это в основном из-за конкретного содержания ряда нормативных правовых актов органов исполнительной власти, авторы которых имеют специальные знания в области сертификации, налогообложение, стандартизации, тарифное регулирование, одобрение прогноза социально-экономического развития, создания и упразднения структур управления, выбор из списка объектов приватизации, технологического, программного и лингвистического обеспечения размещение информации в Интернете, утверждение профессиональных стандартов и так далее. В то же время общий характер прокурорского надзора, недостаточный уровень знаний и компетентности прокурорского персонала при обеспечении законности «специализированных узконаправленных» нормативных правовых актов органов государственного управления приводят к вмешательству в режим «отчаянных попыток дилетанта в профессиональную деятельность».

Исходя из вышеизложенного, остается сделать вывод, что современная Российская прокуратура осуществляет надзорную деятельность по обеспечению правовых актов в условиях невозможности следования установкам, содержащимся в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации». Существует практика, отличная от законодательного регулирования, и надзорный орган, о котором говорит законодатель, фактически отличается от прокуратуры, которая обеспечивает правовой режим в России. Указанный тезис подтверждается не только

показателями деятельности региональных прокуратур, но и обобщенными данными о состоянии права на территории Российской Федерации, в частности подготовленными Генеральным прокурором Российской Федерации.

Переходя к вопросу о средствах прокуратуры по обеспечению законности нормативных правовых актов публичной администрации, стоит специально оговорить, что «отсутствие в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» отдельной главы, посвященной актам прокурорского реагирования, негативно влияет на прокурорскую практику их применения, не позволяет систематизировать все акты, а также исследовать каждый из актов, не используя другое законодательство»³⁸.

Действительно, нет единой правовой базы, закрепляющей основные виды средств реагирования прокурора на выявленные нарушения законности. Данную технико-юридическую неточность дополняет недостаточность имеющихся средств при надзоре за законностью нормативных правовых актов органов исполнительной власти. Не секрет, что не всякий акт публичной администрации может быть опротестован прокурором, даже если этот акт содержит нормы, нарушающие положения законодательства. Так, сложно ответить на вопрос о достаточности средств реагирования прокуратуры на выявленные нарушения законности так называемыми квазинормативными актами.

Дело в том, что системный подход к пониманию нормативности находит поддержку в складывающейся правоприменительной практике. Конституционный Суд РФ в одном из постановлений³⁹ дает расширительное толкование нормативности правового акта, утверждая, что акты федерального органа исполнительной власти, в которых даются письменные

³⁸ Филипенко С.В. Проблемы применения актов прокурорского реагирования на современном этапе развития Российского государства // Бизнес, Менеджмент и Право. 2014. N 1. С. 110 - 113.

³⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 31 марта 2015 г. N 6-П по делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть» // СЗ РФ. 2015. N 15. Ст. 2301.

разъяснения по вопросам применения законодательства, могут быть предметом судебного оспаривания в качестве нормативных правовых актов, если такие акты содержат предписания общего характера, правила, адресованные неопределенному кругу лиц, рассчитанные на неоднократное применение и, следовательно, оказывающие регулирующее воздействие на общественные отношения. Следовательно, ряд писем, указаний, разъяснений и других актов органов исполнительной власти, официально не признаваемых нормативными правовыми актами, могут в судебном порядке оспариваться, если они подпадают под критерии, выработанные Конституционным Судом РФ.

Закономерно возникают два вопроса. Во-первых, каким образом прокуратура выявит нарушение закона «квазинормативным» актом, если такие акты: а) официально не публикуются, не регистрируются; б) принимаются массово, в оперативном порядке, передаются от одного подразделения органа исполнительной власти к другому при сохранении общей конфиденциальности? Во-вторых, как именно прокуратура будет реагировать на письмо (иной подобный акт) органа публичного управления при обнаружении в нем несоответствий законодательству, т.е. какой акт прокурорского реагирования необходимо принимать? Действительно, сотни писем (указаний, требований, прочих интерпретационных и иных актов), проходящих через департаменты и управления органов исполнительной власти, могут содержать новые нормы, изменять существующие общественные отношения, при этом не доходя до сведения участников данных отношений. Неужели каждый подобный акт должен оспариваться в суде органами прокуратуры?

Поскольку зачастую «квазинормативные» акты не могут быть отменены простым опротестованием, применением представления к принявшим такие акты должностным лицам, а оспаривание «квазинормативных» актов в суде обнаруживает известные проблемы, полагаем возможным использовать предостережение о недопустимости

нарушения закона, вносимое должностному лицу, принимающему «квазинормативные» акты. Особо нужно оговаривать необходимость издания акта, содержащего нормы права, в специально установленном законодательством порядке (по уполномоченному субъекту, форме, срокам, регистрационным и иным действиям, опубликованию). В то же время мы не можем отказать «квазинормативным» актам в признании за ними статуса правовых актов. В соответствии с абз. 2 п. 1.1 указания Генпрокурора России от 6 июля 1999 г. № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона» предостережение можно применять только при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов.

3.2. Направления совершенствования деятельности прокуратуры Российской Федерации

Правоприменительная практика обнаруживает проблемы применения и такого средства прокурорского реагирования, как представление об устранении нарушений закона. В рамках затронутой проблематики интересна правовая позиция Конституционного Суда РФ, выраженная в Определении от 25 февраля 2016 г. № 238-О⁴⁰:

«В соответствии со статьей 24 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению;

при рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания (пункт 2);

⁴⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2016 г. N 238-О (документ опубликован не был) // СПС "КонсультантПлюс".

в течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме (пункт 1);

в случае несоответствия постановлений Правительства Российской Федерации Конституции Российской Федерации и законам Российской Федерации Генеральный прокурор Российской Федерации информирует об этом Президента Российской Федерации (пункт 3).

Данные законоположения определяют порядок внесения представления прокурора как меры прокурорского реагирования и средства государственной защиты прав граждан, направленных на устранение допущенных нарушений закона, а также их причин и условий, а потому сами по себе они не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права граждан».

Возникает вопрос: представление как акт прокурорской реакции на незаконные правовые акты возбуждается только в том случае, если необходимо обеспечить государственную защиту прав и свобод граждан или в иных случаях допускается также использование указанных средств прокурорской реакции?

Давайте внимательно посмотрим на содержание пунктов 1 и 1.1 части 2 статьи 1 и статьей 39 кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 Марта 2015 года № 21-ФЗ⁴¹. Во время защиты государственных и общественных интересов прокурор должен выбрать другое средство и форму правовой защиты-административный иск, после чего он должен быть признан одним из субъектов административного представительства, а не должностным лицом конкретного государственного органа.

Необходимо рассмотреть в данной статье также проблемы использования средств прокурорского реагирования на нарушение

⁴¹ СЗ РФ. 2015. N 10. Ст. 1391.

требований законности нормативными правовыми актами государственных корпораций с полномочиями, разработанными по подобию федерального органа исполнительной власти⁴².

С одной стороны, мы считаем, что это выходит за рамки нашего исследования, а с другой - мы не можем игнорировать фактическое привилегированное положение некоторых государственных корпораций («Роскосмос» и «Росатом»; в свете последних изменений в управлении сферой разработки, производства и экспорта высокотехнологичной промышленной продукции к указанному положению приближается и «Ростех»⁴³). Так, на практике при осуществлении своих «министерских» полномочий Госкорпорации Росатом и Роскосмос издают нормативные правовые акты в виде приказов, постановлений, инструкций, приказов, содержащих обязательные требования к государственным органам, должностным лицам, различным организациям и гражданам. Совершенно очевидно, что данные правовые акты могут нарушать нормы законодательства, права граждан и организаций, полномочия органов государственной власти, что делает необходимым вмешательство в существующие отношения контрольно-надзорных органов.

Основной трудностью прокурорского надзора при этом становится не исследование дуализма правового положения госкорпораций с их дальнейшим обращением к поднадзорным субъектам, а выбор средств прокурорской реакции на их нормативные правовые акты. Выявив нарушение закона актами госкорпораций, прокуратура найдет свою юридическую беспомощность, убедившись, что все прокурорские и надзорные инструменты по этим делам непригодны.

В этой связи интересно также различать редакция части 9 статьи 8 Федерального закона «О государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» («в соответствии с законодательством Российской

⁴² Винницкий А.В. Публичная собственность. М., 2013

⁴³ Указ Президента РФ от 22 июля 2016 г. N 356 // URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

Федерации, нормативно-правовые акты корпорации могут быть обжалованы в порядке, установленном для оспаривания нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти») и частью 6 данной статьи. 8 Федерального закона «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» («нормативные правовые акты корпорации могут быть обжалованы в Верховный Суд Российской Федерации в порядке, установленном для оспаривания нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»). Фактически Российская прокуратура практически не участвует в оспаривании нормативных правовых актов госкорпораций, зачастую ограничиваясь вынесением заключения по делам, рассматриваемым в Верховном Суде Российской Федерации делам⁴⁴.

Таким образом, обозначен ряд проблем, затрудняющих или делающих вовсе невозможным осуществление прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов исполнительной власти в свете изменяющегося законодательства и появления новых инструментов управления в деятельности публичной администрации. Указанные проблемы, нужно полагать, по большей части связаны не столько с несовершенством нормативно-правовой основы деятельности современной прокуратуры, сколько с сущностью, целями, задачами, институциональными противоречиями органов и должностных лиц прокуратуры в их сложной взаимосвязи с иными органами, организациями и лицами.

⁴⁴

Решение Верховного Суда РФ от 10 сентября 2015 г. N АКПИ15-782 // СПС "КонсультантПлюс".

Заключение

Таким образом, при написании работы мы пришли к следующим выводам:

В современных условиях прокуратурой Российской Федерации проводится значительная работа по обеспечению правопорядка в различных сферах социально-экономической жизни.

Большой объем работы и сложность решаемых задач требуют от прокуроров правильной организации своей работы, в том числе оценки ее эффективности. Однако зачастую такая оценка основывается исключительно на абсолютной эффективности работы прокуроров по сравнению с прошлым периодом без учета ее сложности или качества. В связи с этим актуальным является изучение вопроса об оценке работы органов прокуратуры РФ.

Следует отметить, что оценить эффективность работы прокуроров сложно. Воздействие прокуратуры на состояние законности нередко бывает неочевидным, хотя и существенным, сложно выделить долю результатов работы прокуроров в борьбе с преступностью, обеспечении безопасности личности, общества и государства. Неприменимы здесь и экономические методы оценки, характерные для предпринимательской среды. Хотя прокуроры и принимают меры к возмещению ущерба, способствуют пополнению казны, но это отнюдь не основная цель их деятельности.

Прокуратура РФ – это единая система, осуществляющая от имени Российской Федерации надзорную функцию за соблюдение Конституции Российской Федерации. Главная функция прокуратуры заключается в соблюдении всех правил и выполнении законов Российской Федерации. Прокуратура действует как самостоятельная форма государственной службы, обеспечивает положительное решение по установлению законов и правопорядка в Российской Федерации. Эта служба предоставляет гарантию охраны прав и интересов граждан, не противоречащие законодательству. В прокуратуру обращаются за помощью все, и в большинстве случаев

получают грамотную и квалифицированную помощь. Работники прокуратуры имеют высшее юридическое образование, проходят специализированную подготовку и практику. В первой статье федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» отражена основная функция прокуратуры – прослеживание соблюдения законов РФ. Так же прокуратура выполняет и ряд других функций, о которых упомянуто в статье закона.

Соблюдение исполнения законодательства подразделяется в свою очередь на несколько направлений: - чтобы все правила соблюдались по закону законодательными, исполнительными органами, всех субъектов РФ, органами местного управления, военного управления, а так же самое главное федеральными ведомствами и министерствами; - отслеживание соблюдения прав граждан федеральными министерствами, исполнительными и законодательными органами, а так же органами местного управления; - отслеживание исполнение законодательства органами, занимающиеся розыскной деятельностью и предварительным следствием. - отслеживание исполнения законов над теми органами, которые осуществляют наказание и меры их осуществления, это суды, и администрация - нахождения граждан в местах лишения свободы; В прокуратуру поступают заявления с жалобами от физических и юридических лиц. В заявлениях содержится информация о нарушении закона теми или иными лицами и субъектами. Кроме установленных функций прокуратура имеет собственную свободную функцию – это уголовное преследование за совершение преступления. Прокуратура имеет право самостоятельно возбудить уголовное дело и поручить его расследование соответствующим органам. При судебных процессах функция прокуратуры - роль обвинителя по уголовным делам. Кроме возбуждения уголовного дела прокуратура вправе выдвинуть предупредительные письма, содержащие информацию о штрафе и последующем наказанием за его не исполнение в установленные сроки: это касается водителей автомобилей, которые отказываются вовремя платить штрафы за нарушение правил дорожного движения; граждан, не платящих

алименты, налоги, укрывающие свои доходы. Сотрудники прокуратуры действуют только по закону.

По нашему мнению, установление процессуальных рамок прокурорского надзора возможно в двух формах:

1) путем анализа Конституции Российской Федерации, закона О Прокуратуре, уголовного, административного, гражданского законодательства и др.;

2) отдельным законодательным регулированием процессуальных рамок надзора в законе О Прокуратуре, что позволит минимизировать двусмысленность и двусмысленность толкования многих вопросов, возникающих в правоприменительной практике.

Зная о ходе обсуждения рассматриваемого вопроса, мы позитивно воспринимаем возможность установления четкой процессуальной основы надзора, что должно быть отражено в новом законе О Прокуратуре. Мы считаем, что сфера прокурорского надзора должна соответствовать характеру нарушения, так как чрезмерный и тотальный подход к надзору приводит к негативным последствиям, которые могут проявляться в:

- неоправданные затраты человеческих ресурсов и, как следствие, отвлечение прокуратуры от других видов деятельности;
- коррупционное правонарушение;
- необоснованные финансовые расходы государства;
- формирование в обществе психологической нетерпимости к внутренней политике государства.

В целях недопущения формирования избыточной "тотальности" в Прокурорском надзоре считаем целесообразным отразить в новом законе О Прокуратуре следующие вопросы:

- цель инспекций;
- поводы, пределы и основания прокурорского надзора ;
- субъекты инициирования проверок;
- субъекты, участвующие в проверке наряду с прокурорами;

- время осмотра;
- необходимость уведомления руководителя проверяемой структуры о начале аудита;
- итоговый документ проверки, а также требования к его форме и содержанию;
- права и обязанности инспекторов и проверяемых;
- возможность, порядок и сроки обжалования итогового документа проверки.

Я считаю, что проблемы законодательного регулирования вопросы, остающиеся за пределами правового регулирования в сфере прокурорского надзора и предлагаемые нами решения будут способствовать повышению эффективности защиты прав и свобод человека, а также охраняемых интересов общества и государства.

Список используемых источников

Нормативно – правовые акты

1. Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 17.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 17.06.1996, № 25, ст. 2954
3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 19.12.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Собрание законодательства РФ, 24.12.2001, № 52 (ч. I), ст. 4921
4. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (в ред. от 19.12.2016) «О прокуратуре Российской Федерации».
5. Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».
6. Указ Президента РФ от 22 июля 2016 г. № 356 // URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
7. Приказ Генпрокурора России от 21 июня 2013 г. № 252 «О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями»
8. Приказ Генпрокурора России от 29 августа 2014 г. № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции»
9. Приказ Генпрокурора РФ от 27 марта 2009 г. № 93 «О реализации Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав

юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»: // СПС «КонсультантПлюс».

Научная литература

- 10.Алексеев С.С. Общая теория права. 2-е изд. перераб, и доп. М.: 2014.
- Абдулаев М.И. Проблемы теории государства и права: Учебник. СПб. 2015.-358 с.
- 11.Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. Монография. М.: 2015. -347 с.
- 12.Административная реформа в России. Научно-практическое пособие (под ред. Нарышкина С.Е., Хабриевой Т.Я.). «ИНФРА-М», 2015. -348 с.
- 13.Административное право России: Учеб. М.: Юнити-Дана, 2014. -502 с.
- 14.Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. М.: 2014. -314 с.
- 15.Аверин А.Н. Управление персоналом, кадровая и социальная политика в организации/ А.Н. Аверин. - 3-е изд. - М.: Флинта: МПСИ, 2015. - 224 с.
- 16.Багдасарян И.А. Коррупциогенные факторы законодательства о военной службе // Военно-юридический журнал. 2014. -№ 8. – С. 54
- 17.Барышев В.Н. Государственная служба России: прошлое и настоящее // Гражданин и право, 2014. - № 1.-С.14
- 18.Бессарабов В.Г. Дореворменная (петровская) прокуратура (1772-1864). / В.Г. Бессарабов// Журнал российского права 2002.-№8.-С.152-161.
- 19.Бибихин В.В. Собр. соч.: В 3 т. Т. 2: Введение в философию права. М., 2013. С. 13.
- 20.Винницкий А.В. Публичная собственность. М., 2013
- 21.Деятельность органов прокуратуры по предупреждению преступлений: Метод. пособие. М.: Экслит, 2004. С. 3.
- 22.Ергашев Е.Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учеб. для бакалавров. М., 2012. С. 222 - 223.

- 23.Завражнов Е. Правотворческая функция органов прокуратуры // Законность. 2014. № 7
- 24.Казанцев С.М. Дореволюционные юристы о прокуратуре: сборник статей. СПб, 2001. С. 39.
- 25.Костенко Н.И. Прокуратура в государственном механизме Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры РФ, 1996. С. 25.
- 26.Настольная книга прокурора: Практ. пособие: В 2-х т. / Под ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2016. Т. 1. С. 143.
- 27.Осинцев Д.В. Методы формирования административной политики // Административное право и процесс. 2014. № 4. С. 13 - 19.
- 28.Понежежский В. Взаимодействие прокуратуры и законодательных (представительных) органов власти субъектов Федерации в процессе формирования их законодательной базы // Там же. 2016. № 1
- 29.Прокурорский надзор. Общая часть: Учебник для академического бакалавриата. М.: Юрайт, 2016. С. 47 - 53.
- 30.Рожкевич А. Организация надзора за законностью нормативных правовых актов // Там же. 2013. № 12.
- 31.Российское законодательство X - XX веков. Т. 8. Судебная реформа. М., 1991. С. 149.
- 32.Филипенко С.В. Проблемы применения актов прокурорского реагирования на современном этапе развития Российского государства // Бизнес, Менеджмент и Право. 2014. № 1. С. 110 - 113.
- 33.Фуллер Лон Л. Мораль права / Пер. с англ. Т. Даниловой. М., 2016. С. 214 - 215.
- 34.Черданцев А.Ф. Логико-языковые феномены в юриспруденции: Моногр. М., 2015. С. 81 - 82.
- 35.Щербаков А. Взаимодействие прокуратуры с органами власти и местного самоуправления // Там же. 2014. № 10

Материалы судебной практики

36. Апелляционное определение Свердловского областного суда по делу № 33-3624/2014 // СПС «КонсультантПлюс».
37. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2015 г. № 2-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 9. Ст. 1389.
38. Постановление Конституционного Суда РФ от 31 марта 2015 г. № 6-П по делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть» // СЗ РФ. 2015. № 15. Ст. 2301.
39. Решение Верховного Суда РФ от 10 сентября 2015 г. № АКПИ15-782 // СПС «КонсультантПлюс».
40. Определение Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2016 г. № 238-О (документ опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс».
41. Постановление Конституционного Суда РФ от 31 мая 2016 г. № 14-П // СЗ РФ. 2016. № 24. Ст. 3602