

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

Институт права

(институт)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое регулирование государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему Место и роль прокуратуры в государственном механизме России

Студент

К.А. Ионова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

руководитель

д.ю.н., профессор Н.А. Боброва

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

Тольятти 2021

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Государственно-правовые основы места и роли прокуратуры в государственном механизме России.....	9
1.1 Возникновение, становление и полномочия органов прокуратуры в России.....	9
1.2 Место прокуратуры в системе органов государственной власти Российской Федерации.....	17
1.3 Основные направления деятельности прокуратуры как государственно-правового института.....	26
Глава 2 Взаимодействие прокуратуры с основными ветвями власти Российской Федерации	39
2.1 Взаимоотношения прокуратуры с органами исполнительной власти.....	39
2.2 Взаимодействие прокуратуры с органами законодательной (представительной) власти.....	53
2.3 Взаимодействие прокуратуры и судебной власти	61
Глава 3 Ведущие направления деятельности прокуратуры на современном этапе развития.....	69
3.1 Защита прав несовершеннолетних – один из ведущих видов надзорной деятельности прокуратуры России.....	69
3.2 Правовое просвещение населения органами прокуратуры Российской Федерации.....	75
Заключение.....	83
Список используемых источников.....	88
Приложение А.....	98
Приложение Б.....	101

Введение

Актуальность темы исследования. В соответствии со статьей 10 Конституции Российской Федерации государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Данные ветви власти отличаются самостоятельностью и независимостью друг от друга. Как указано в статье 11 Конституции РФ, государственную власть в РФ осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ, судебные органы [19]. Как видим, при изложении Главы 1 Основного закона РФ, законодатель умолчал о статусе прокуратуры, не включив ее ни в одну из ветвей власти. Некоторые положения об иерархическом принципе управления органами прокуратуры закреплены лишь в статье 129 Конституции РФ, которая расположена в главе 7 Конституции РФ, именуемой «Судебная власть и прокуратура» (до 2014 года глава называлась – «Судебная власть», что длительное время вызывало недоумение ученых относительно того, почему статья о прокуратуре, не относящейся к судебной власти, находится в главе «Судебная власть»).

Отсутствие в Конституции РФ ответа на вопрос относительно правового положения прокуратуры тесно связано с историей разработки и принятия Конституции РФ, объективными и субъективными причинами, повлиявшими на разработку проекта конституции и отказ от её парламентского варианта, разрабатывавшегося Конституционной комиссией, государственными изменениями и переворотами, происходящими внутри страны в этот период, глубинными формационными изменениями общества. Парадоксально, но факт: была отодвинута в сторону, но юридически не ликвидирована Конституционная комиссия, ответственным секретарём которой был народный депутат РСФСР (РФ) О.Г. Румянцев, а председателем – Президент Б.Н. Ельцин, который одновременно возглавил Конституционное совещание, подготовившее президентский проект конституции.

Между тем, прокуратура представляет собой важнейший институт как государства, так и общества в целом, что подчёркивалось каждым Генеральным прокурором РФ. В настоящее время развитие деятельности данного органа направлено на то, чтобы стать органом, который соответствует постоянно изменяющимся общественным отношениям. В частности, органы прокуратуры должны своевременно и оперативно реагировать на возникающие новые вызовы и угрозы, внешние и внутренние.

На сегодняшний день прокуратура как властный надзорный орган призвана обеспечивать надлежащий правопорядок в стране, строго следить за соблюдением законности всеми субъектами правоотношений во всех сферах общественной жизни, о чем свидетельствует история создания прокуратуры, которая создавалась в целях всеобщего надзора за состоянием законности в стране и именовалась «государевым оком». Кроме того, как отмечают многие теоретики, прокуратура представляет собой правоохранительный орган, обеспечивающий национальную безопасность, координирующий деятельность правоохранительных органов в процессе борьбы с преступностью и коррупцией как особой разновидности правонарушений, корродирующих государственный аппарат и подрывающий доверие народа к власти.

Таким образом, в современных условиях развития российского общества сложно переоценить место и роль прокуратуры в системе государственного механизма России. Однако данному факту противоречит недостаточное правовое регулирование статуса прокуратуры в РФ, Так, в Конституции Российской Федерации прокуратура не отмечена в качестве отдельного государственно-правового органа, тогда как статус иных органов власти детально определен в Основном законе государства.

Кроме того, Генеральный прокурор до сих пор не наделён правом законодательной инициативы хотя бы по вопросам своего ведения, что также имеет свою историческую подоплёку, связанную с обстоятельствами разработки и принятия Конституции РФ осенью 1993 года (об этом – далее).

Фактически существует один Федеральный закон РФ, который раскрывает правовое положение прокуратуры – Федеральный закон Российской Федерации от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», однако полномочия и функции прокуратуры настолько разнообразны, что определить правовое положение данного органа, основываясь лишь на нормах закона, невозможно. В связи с этим детальное изучение истории создания прокуратуры, ее основных функций, полномочий во взаимодействии с иными органами государственной власти представляется важным и актуальным направлением исследования [67].

Состояние разработанности проблематики исследования. На всех этапах развития органов прокуратуры вопрос относительно места и роли прокуратуры в системе органов власти исследовался рядом ученых, в частности, данному вопросу посвящено несколько монографий В.Н. Галузо, где автором проведено историко-правовое исследование становления прокуратуры как государственного органа, а также в научных трудах Н.А. Бобровой и М.А. Власовой, которые раскрыли ранее не освещавшийся вопрос о возможности ликвидации прокуратуры и её сохранении как органа и института государственной власти при принятии Конституции РФ 1993 г. Данная тема находит отражение в научных работах О.В. Зайцева, Д.С. Голощапова, Е.В. Кучинской, В.А. Ломовского, где приводятся различные точки зрения о месте и роли прокуратуры в системе органов власти России.

Однако до сих пор остаются не раскрытыми некоторые вопросы, в частности, отдельные полномочия прокуратуры по взаимодействию с отдельными государственными органами, не изучены новые полномочия и функции прокуратуры, которые также были возложены на нее в связи с появлением новых общественных отношений. Кроме того, ученые так и не сошлись во мнении относительно статуса прокуратуры, необходимости существования данного государственного органа. Поэтому, на наш взгляд, необходимо более детальное рассмотрение вопроса о месте и роли прокуратуры в государственном механизме России.

Объектом исследования выступают общественные отношения, связанные с деятельностью прокуратуры Российской Федерации, её местом и ролью в государственном механизме России.

Предметом исследования служат правовые и исторические аспекты становления правового статуса прокуратуры на различных этапах, а также учебная и научная литература, в которой выявляются особенности современных тенденций развития данного государственного органа, рассмотрение законодательства, связанного с взаимодействием функций прокуратуры с различными ветвями власти, определение основных направлений деятельности прокуратуры в настоящее время, анализ судебной практики для наглядного отражения деятельности органов прокуратуры.

Целью работы является определение места и роли прокуратуры в государственном механизме России посредством исследования правового статуса и функций современной прокуратуры, выявление возможных пробелов законодательного регулирования деятельности прокуратуры.

Для достижения данных целей поставлены следующие задачи:

- рассмотреть историю возникновения, становления и полномочия органов прокуратуры в России (от Петра Первого до наших дней);
- изучить основные теории относительно места прокуратуры в системе органов государственной власти Российской Федерации;
- проанализировать основные направления деятельности прокуратуры как государственно-правового института и пробелы в её регулировании;
- выявить особенности взаимодействия прокуратуры с основными ветвями власти Российской Федерации;
- определить приоритетные направления деятельности прокуратуры на современном этапе развития Российской Федерации.

Для раскрытия темы работы были использованы следующие методы исследования: исторический, социологический, сравнительно-правовой метод, метод перехода от частного к общему, анализа и синтеза, формальной и диалектической логики, статистический, формально-юридический и др.

Теоретическая значимость исследования состоит в детальном рассмотрении правового статуса органов прокуратуры, определении основных функций и полномочий данного государственного института, выявлении особенностей взаимодействия прокуратуры с различными ветвями власти с целью определения места и роли прокуратуры в государственном механизме России.

Практическая значимость исследования состоит в: определении достаточности и выявлении пробелов в правовом регулировании процесса обеспечения органами прокуратуры надзорной деятельности по обеспечению законности во всех сферах жизни общества и государства; в применении полученных знаний и результатов в практической деятельности автора ВКР.

При написании работы были использованы: нормативно-правовые акты Российской Федерации: Конституция РФ, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», Приказы Генеральной прокуратуры, учебная и специальная литература различных авторов, судебная практика, материалы судебной и правоприменительной практики, Интернет-ресурсы. Также автор опирался на научные труды общетеоретического характера и специальные работы таких авторов как С.А. Авакьян, В.Г. Бессарабов, Н.А. Боброва, М.А. Власова, В.Н. Галузо, А.И. Казанник и многие другие.

Научная новизна исследования состоит в обобщении существующих точек зрения относительно места и роли прокуратуры в государственном механизме России, сравнении научных теорий российских и зарубежных авторов по данному вопросу, введении в научный оборот региональной практики деятельности прокуратуры (Самаркой области). Научная новизна исследования состоит также в выявлении пробелов законодательства по вопросу определения места прокуратуры в системе органов государственной власти и предложениях по устранению этих пробелов.

Научные положения, выносимые на защиту:

- становление прокуратуры как государственного института отличается богатой историей, показывающей, что с созданием новых законов и функций

полномочия данного органа также подвергаются корректировке. В Конституции РФ 1993 года прокуратура помещена в главу с судебной ветвью власти, однако особый статус прокуратуры указывает на необходимость выделить прокуратуру в отдельную главу, обозначив её особое место в государственном механизме России.

- прокуратура, несмотря на схожесть с иными институтами власти, не относится к названным в Конституции РФ ветвям власти, а только тесно взаимодействует с ними посредством надзора за соблюдением законности при реализации органами власти своих функций. На сегодняшний день актуальными остаются вопросы о взаимодействии с исполнительной и законодательной ветвями власти, разграничение компетенции данных органов и органов прокуратуры, в связи с чем, необходимо дальнейшее законодательное регулирование полномочий прокуратуры, их конкретизация.

- практика многих регионов показывает, что прокуратура как орган надзора информирована обо всех коллизиях и пробелах в законодательстве и выступает с большим количеством предложений по совершенствованию законодательства. Однако прокуратура на законодательном уровне лишена права законодательной инициативы, а лишь вносит предложения в уполномоченные на то органы. В связи с этим актуальным является вопрос о наделении прокуратуры правом законодательной инициативы.

Личный вклад в исследование состоит в самостоятельном выборе темы ВКР, поиске и изучении теоретических и практических материалов по вопросу исследования, подготовке выводов на основании собранных данных.

Апробация результатов. Положения диссертационного исследования изложены в статье, а также на студенческой научной конференции.

Данная работа состоит из введения, трех глав, которые разделены на параграфы, заключения, списка используемых источников, в том числе на английском языке, приложений. Объём работы – 104 страницы.

Глава 1 Государственно-правовые основы места и роли прокуратуры в государственном механизме России

1.1 Возникновение, становление и полномочия органов прокуратуры в России

Институт прокуратуры в России имеет давнюю и долгую историю. Учреждению прокуратуры предшествовал долгий путь поиска форм и методов формирования основ прокурорского надзора.

В истории развития и становления современной Российской прокуратуры В.Н. Галузо выделяет три этапа: дореволюционный (с 18 века по 1917 год), советский этап становления (с октября 1917 года по конец 80-х годов XX века) и современный этап (с 1990 годов по настоящее время) [13].

До момента создания прокуратуры как государственного института в Российской Империи была установлена должность обер-секретаря, который осуществлял надзорные функции, наблюдал за порядком и законностью при разрешении дел Сенатом. Данное лицо сообщало монарху о не качественном исполнении сенаторами своих обязанностей.

«Но вышеуказанные должностные лица не оправдали надежд царя, поскольку зачастую сами бездействовали и не способствовали достижению поставленных перед ними задач, не гарантировали соответствующего исполнения всеми органами и должностными лицами предписаний государственной власти, что поспособствовало возникновению необходимости создания отдельного контрольно-надзорного органа».

Поэтому началом возникновения и становления Российской прокуратуры можно назвать издание Петром I Указа от 12 января 1722 года, которым и была учреждена прокуратура Российской Империи, цель создания которой состояла в борьбе с преступлениями, совершаемыми должностными лицами, казнокрадами и взяточничеством. Как отмечается, прокуратура создавалась в качестве правозащитного института государственной власти,

хотя на тот момент, ее деятельность была направлена на защиту интересов монархии.

Прокуратура в данный период своего становления имела статус «ока государева», поскольку создавая данный орган, Петр I стремился установить контроль над всем государственным аппаратом и предотвратить нарушения должностных лиц. Первым Генерал-прокурором назначили П.И. Ягужинского [8].

Кроме того, были установлены основные положения организации деятельности прокуратуры.

Изначально прокуратура выполняла роль представительного органа царя в Сенате, прокурор не имел права голоса на заседаниях, а его функция заключалась в обеспечении исполнения императорских указов и распоряжений.

В эпоху царствования Анны Иоановны прокуратура бездействовала, до восхождения на трон Елизаветы I, которая Указом 1741 года восстановила деятельность прокуратуры как надзорного государственного органа. Царствование Екатерины II ознаменовано усилением прокурорского надзора на местах. Однако, Павел I, стремившийся упразднить все созданное Екатериной II, сократил штаты органов прокуратуры и ослабил прокурорский надзор.

Восстановление функций прокуратуры и существенные изменения в ее работе происходят в период правления Александра II, так, в 1862 году Государственным Советом приняты «Основные положения о прокуратуре», где четко определялись задачи и полномочия прокуроров, сущность прокуратуры – наблюдение за исполнением законов, сформулированы принципы организации деятельности прокуратуры, состоящие в единстве и строгой централизации, формируется основа порядка осуществления прокурорских полномочий – от всех органов прокуратуры. Верховный надзор был призван осуществлять Генерал-прокурор (министр юстиции). Прокуроры должны были быть не зависимы от местного влияния, что

обеспечивалось порядком их назначения и освобождения от должности, в частности, Генерал прокурор, а также губернские прокуроры назначались Императором, нижестоящие – Генерал-прокурором.

Деятельность прокуратуры также была урегулирована рядом судебных уставов, принятых Александром II, таких как: «Устройство судебных установлений», «Устав уголовного судопроизводства», «Устав о наказаниях, которые накладывают мировые судьи» [53].

Судебная система 1864 года изменила направление прокурорского надзора. Прокуратура из органа, цель которого состояла в тотальном надзоре над органами власти и соблюдением законов, превратилась в обвинительный орган. Тем самым, общий надзор, который осуществляла прокуратура в дореформный период, был упразднен. Прокуратура была наделена процессуальными функциями по поддержанию обвинения в судах. В частности, прокурор был вправе требовать применения более мягкой меры пресечения в отношении обвиняемого, взятого под стражу, если он не вызвал достаточного подозрения в совершении им преступления. И наоборот, мог предложить задержать обвиняемого. Кроме того, судебный следователь был обязан немедленно уведомлять прокурора о задержании подозреваемого лица [71].

Таким образом, современные процессуальные полномочия органом прокуратуры имеют продолжительную историю становления.

Нововведения в деятельности прокуратуры, расширение их полномочий повлияли на функции и задачи, стоящие перед данным органом. Прокурор стал обязательным и полноправным участником судопроизводства, который следил за законностью судебного разбирательства, надзирал за деятельностью лиц, расследующих преступления [54].

Так, лицо, уполномоченное осуществлять прокурорский надзор, было обязано: лично присутствовать при производстве следственных действий по наиболее важным делам, располагать в любое время сведениями о сути и состоянии важных дел, проверять все следственные действия для убеждения

в том, что они достаточно, своевременно, правильно и успешно применены. При этом прокурор мог давать письменные предложения по исследованию обстоятельств дела, должен был прилагать особое усердие по быстрому продвижению арестантских дел.

После Революции 1905 года прокуратура снова изменила направление своей деятельности, став основным карательным органом, осуществляющим массовый террор против революционеров.

В 1917 году после победы большевиков и прихода их к власти, одним из первых принятых законов был роспуск царских судов, отмены царских указов и введение новой нормативной базы на основе коммунистического учения. Прокуратура фактически была ликвидирована вместе с самодержавием. Были созданы особые суды для рассмотрения дел политических врагов, также был ликвидирован прокурорский надзор. После принятия декрета об упразднении прокурорского надзора, надзор за законностью постепенно стал сосредотачиваться в Народном комиссариате юстиции, губернских и городских юридических отделах.

Однако сложный период НЭПа, окончание гражданской войны и переход к мирной жизни снова поставил вопрос о создании органа, который будет осуществлять контроль за соблюдением новых законов. Вопрос о необходимости воссоздания института прокуратуры встал перед партийным руководством. Постановлением ВЦИК от 28 мая 1922 года утверждено «Положение о прокурорском надзоре», которое возродило прокуратуру в составе Народного комиссариата, с этого момента прокуратуры носила название – Государственной. Было решено, что народный комиссар юстиции возглавит вновь созданную прокуратуру с перечнем следующих полномочий:

- осуществление надзора от имени государства за законностью деятельности органов власти, учреждений, организаций и частных лиц;
- наблюдение за деятельностью следственных органов и органов государственного управления;
- обеспечение поддержания обвинения в суде;

- наблюдение за законностью содержания заключенных под стражей [16].

В 1923 году была образована Прокуратура Верховного суда СССР, которой представлялось право законодательной инициативы и совещательного голоса, а также право приостановления решений коллегии Верховного Суда.

Указанные функции в дальнейшем закрепились в нормативных правовых актах, регулирующих деятельность прокуратуры.

«Положение о судопроизводстве РСФСР, утвержденное ВЦИК 19 ноября 1926 года наделило прокуратуру полномочиями по производству предварительного расследования, установило новый статус – следователей прокуратуры, указав на процессуальную независимость прокуроров и подконтрольность органам прокуратуры при применении уголовного законодательства».

В 1933 году принято Постановление ЦИК и СНК СССР «Об учреждении Прокуратуры Союза ССР», а также «Положение о Прокуратуре Союза ССР». Данные нормативно-правовые акты закрепили статус прокуратуры как самостоятельного органа государственной власти. В Положении определялись основные направления деятельности прокуратуры: общий надзор, надзор за исполнением законов в суде, надзор на стадиях предварительного расследования (деятельность органов следствия и дознания). Кроме того, прокуроры теперь одновременно отвечали за соблюдением законности судом и поддерживали государственное обвинение в суде, а также осуществляли контроль за деятельностью исправительных учреждений и органов внутренних дел и обжаловали незаконные судебные решения.

Наделив прокуроров столь широкий перечень полномочий, советский режим укреплял свои позиции, в какой-то мере прокуроры стали обладать большими правами и полномочиями, чем судебные органы.

Первым прокурором СССР стал И.А. Акулов, который был назначен ЦИК СССР и был подотчетен ему.

После принятия Конституции СССР 1936 года прокуратуру отделили от наркоматов юстиции, и она стала полностью подчиняться Прокуратуре СССР. В Конституции 1936 года появилась Глава 9, посвященная прокуратуре и суду.

К началу Великой Отечественной Войны институт прокуратуры сильно укрепился в государственном управлении страны, прокурорами становились только самые образованные и надежные граждане, которые осуществляли и помогали сохранять законность. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 года «О военном положении» деятельность прокуратуры Союза перестраивается на военный лад.

Во время войны деятельность прокуратуры имела второстепенный характер, так как в военное время ни о каком надзоре за соблюдением закона и уголовном преследовании речь идти не могла. Основными направлениями деятельности органов прокуратуры в военные годы стали: надзор за исполнением законов военного времени, поставки военной продукции, оказании помощи фронту и укреплению тыла [73].

После окончания Великой Отечественной Войны работа прокуратуры возобновилась в прежнем режиме. С 1948 года стала действовать практика, основанная на том, что вынесение судом оправдательных приговоров связывалось с необоснованным привлечением к ответственности и ставилась в вину прокурорам и следователям. В связи с чем, стало необходимым сократить количество оправдательных приговоров и случаев возвращения дел на дополнительное расследование. Таким образом, началась кампания против «необоснованного привлечения к ответственности» и прокуроры были обязаны направлять в суд только те дела, по которым было собрано достаточно доказательств для предъявления обвинения [25].

В частности, после XX съезда КПСС одним из направлений деятельности прокуратуры становится реабилитация незаконно

репрессированных граждан. Полномочия были направлены на обжалование незаконных и необоснованных решений судов.

Приказ Генерального прокурора от 28 июля 1949 года установил участковую систему работы следователей прокуратуры, что способствовало более быстрому и полному расследованию.

В последующие годы роль прокуратуры в государственном устройстве сильно не изменялась, однако, можно отметить, что в 1955 принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «Положение о прокурорском надзоре», где за прокуратурой закрепились полномочия по реагированию на нарушение законов во всех отраслях «общий надзор».

Конституцией СССР 1977 года статусу органов прокуратуры уделяется особое внимание, ей отводится отдельная глава. Данной Конституцией на прокуратуру возлагалась обязанность по надзору за точным и единообразным исполнением законов.

Верховным Советом СССР 30 ноября 1979 года был принят первый в истории отдельный закон, посвященный прокуратуре – Закон «О прокуратуре СССР», где были определены основные направления деятельности данного органа: высший надзор за точным и единообразным исполнением законов, осуществление расследования преступлений, привлечение виновных к уголовной ответственности, разработка мер по предупреждению правонарушений и надзор за деятельностью правоохранительных органов, участие в совершенствовании законов.

Верховным Советом РСФСР 15 ноября 1991 года принято Постановление «Об образовании единой системы органов прокуратуры РСФСР». «Демократические перемены» во всей стране, не могли не сказаться на органах прокуратуры, как части государственных органов.

В проекте Конституции РФ 1993 года не было упоминания о прокуратуре, поскольку прокуратура стала институтом, мешающим новому государству осуществлять приватизацию [10]. Как отмечает профессор Н.А. Боброва «отцы-разработчики Конституции РФ хотели заменить прокуратуру

полномочными представителями Президента РФ в субъектах Федерации, так сказать, новым «государевым оком», а также частично передать функции прокуратуры судам и следственным органам, отделенным от прокуратуры» [7].

Прокуратура не была ликвидирована как государственный орган только благодаря А.И. Казаннику, который за несколько часов до публикации проекта Конституции РФ 1993 года убедил Б.Н. Ельцина упомянуть данный государственный орган в проекте, сравнив президента с основателем прокуратуры – Петром I.

А.И. Казанник спас прокуратуру от исчезновения, однако законодатель поставил статью о прокуратуре в раздел «Судебная власть», что создавало долгие годы множество дискуссий и неопределенностей о положении прокуратуры относительно органов судебной власти.

После распада СССР и провозглашения Российской Федерации демократическим правовым государством, цели и задачи прокуратуры как государственного органа существенно изменились и были направлены на реализацию основного конституционного принципа, закрепленного в ст. 2 Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 года. В соответствии с указанным принципом, человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита – обязанность государства [19].

В соответствии со статьей 129 Конституции Российской Федерации, полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом. Основопологающим нормативно-правовым актом, регулирующим деятельность органов прокуратуры в Российской Федерации, является принятый в ходе судебной реформы Федеральный закон № 2202-1 от 17.01.1992 «О прокуратуре Российской Федерации», положения которого являются основными в реализации деятельности органов прокуратуры и ее должностных лиц [2].

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года в статье 129 дает понятие «прокуратуры Российской Федерации», однако законодатель не отнес данный государственный орган ни к одной из ветвей власти, в связи с чем, возникает вопрос о месте и роли прокуратуры в государственном механизме России на современном этапе.

Стоит отметить, что развитие и становление прокуратуры как целостной системы не остановилось, а продолжается на современном этапе. Цели и задачи прокуратуры как главного надзорного органа страны меняются одновременно с развитием законодательства и изменением общественных отношений в стране. В связи с чем, рассмотрение вопроса о месте прокуратуры в системе органов Российской Федерации является актуальным как в теории, так и на практике.

1.2 Место прокуратуры в системе органов государственной власти Российской Федерации

На протяжении долгой истории становления прокуратуры как полноценного органа государства, вопрос относительно места и роли данного государственного органа изучался множеством авторов и до настоящего момента является дискуссионным. Как было указано в предыдущем параграфе, правовой статус прокуратуры на разных исторических этапах обладал своей спецификой. Отсутствие конституционного закрепления относительно статуса прокуратуры связано в первую очередь с историей принятия Конституции РФ 1993 года, а также отсутствием в проекте Конституции статей и глав, посвященных прокуратуре, как отдельному органу [19].

Разнообразие точек зрения о природе прокуратуры как государственного института лежит в нормах Конституции РФ, которые определяют статус прокуратуры, указывают на ее вовлеченность в

деятельность всех органов власти, а также выполнение данным органов весомой роли в механизме сдержек и противовесов.

Традиционно в условиях континентальной Европы прокуроры рассматривались как деятели либо исполнительной, либо судебной ветви власти. В то время как большинство прокуроров называют себя «народом», «государством» или «правительством» тогда как, определение того, кого они на самом деле представляют, является сложным [81].

С одной стороны, они могут рассматриваться как члены относительно независимой части исполнительной власти, на которую возложена задача обеспечения правосудия на местах, в том числе в соответствии с любой политикой, которую разрабатывает правительство. Другие страны, такие как Франция, определяют прокуратуру в конституционном порядке как часть судебной системы, но помещают ее в иерархические структуры, которые подотчетны министру юстиции. Позиция Германии о том, что прокуроры являются «судебными членами исполнительной власти», резюмирует дихотомический характер той должности, в которой часто находятся прокуроры [76].

В соответствии со статьей 10 Конституции РФ государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны [19].

Таким образом, прокуратура выведена за пределы системы сдержек и противовесов принципа разделения властей, закрепленного основным законом государства.

Рассмотрим несколько теоретических точек зрения авторов о месте и роли прокуратуры в государственном механизме России.

Так, В.А. Ломовский полагает, что «прокуратура относится к законодательной ветви власти, так как через прокуратуру органы законодательной власти сохраняют за собой функцию осуществления единства законности, а также законодательная власть после принятия

законов не может оставаться безразличной к их исполнению, а за исполнением законности непосредственно надзирает прокуратура» [26].

Через эту призму осуществление прокурорских полномочий может рассматриваться, отчасти, как важный контрмажоритарный структурный контроль за полномочиями законодательных органов [80].

Подтверждаются его слова тем, что, например, Генеральный прокурор Российской Федерации, его заместители и приравненные к ним прокуроры, обладают правом находиться на заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации, их комитетов и комиссий, представительных органов субъектов РФ.

«Прокурор, заместитель прокурора, а также по их поручению другие прокуроры вправе участвовать в рассмотрении внесенных ими представлений и протестов представительными (законодательными) органами субъектов Российской Федерации. Генеральный прокурор РФ ежегодно выступает в Совете Федерации РФ с докладом о состоянии законности, правопорядка в Российской Федерации и работе органов прокуратуры по пресечению правонарушений, на основе которого принимаются постановления с решениями изложенных проблем».

Ведущая функция органов прокуратуры – осуществление надзора за соблюдением и строгим исполнением действующего законодательства, выступает гарантом стабильности всей законодательной системы страны. На основании данного заключения, ряд ученых полагает, что прокуратура является своеобразным «придатком» законодательной ветви власти. Так, например, Г. Чуглазов проводит соотношение законодательной ветви власти и прокуратуры, так: «Законы принимаются законодательной властью, а Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры заботятся о точном и неуклонном исполнении законов. Из этого можно сделать вывод, что полномочия прокуратуры являются одним из инструментов законодательной власти для реализации своих прав» [70].

Более логичным, выглядит отнести прокуратуру к судебной власти, ведь единственная статья в Конституции РФ о прокуратуре находится в главе «Судебная власть и прокуратура». Приверженцы представленной точки зрения говорят о том, что законодатель специально поместил прокуратуру совместно с судебной властью. Действительно, можно проследить некоторую схожесть в деятельности данных органов, они являются правозащитными инстанциями, в них обжалуют действия иных государственных органов и должностных лиц.

В немногих международных документах прямо упоминается роль прокуроров в уголовном судопроизводстве. Однако с 1980-х годов были разработаны два ценных международных инструмента для восполнения этого пробела в качестве ориентира для прокурорского поведения: Руководящие принципы Организации Объединенных Наций, касающиеся роли прокуроров, которые были сформулированы с целью оказания помощи государствам-членам в выполнении их задач по обеспечению и поощрению эффективности, беспристрастности и справедливости прокуроров в уголовном судопроизводстве [82].

Т.Н. Воробьев отмечает, что закон указывает на прокурора лишь как на участника судопроизводства, который представляет интересы государства и иных социально незащищенных лиц. При разрешении дела по существу суд не обязан руководствоваться мнением прокурора, он действует на основании закона и своего внутреннего убеждения [11].

Судебному решению предшествует судебное следствие, в ходе которого прокурор совместно с судом участвует в исследовании доказательства, представляя, например, обвинение по уголовному делу, дает юридическую квалификацию деяниям обвиняемого. Прокурор как участник судебного разбирательства помогает суду правильно воспринимать обстоятельства дела и формировать выводы. Участие прокурора завершается выступлением в судебных прениях: с обвинительной речью или

обоснованием отказа от обвинения. Далее суд самостоятельно выносит решение [74].

Кроме того, прокурор не обязан участвовать в каждом судебном разбирательстве по гражданским делам, вопрос об участии прокурора в отдельных случаях решается с учетом общественной значимости и сложности рассматриваемого дела. Таким образом, как суд так прокуратура призваны обеспечивать защиту прав и законных интересов гражданина, законность и правопорядок при разрешении дела по существу, но полномочия данных органов преследуют различные цели.

Функция прокуратуры заключается в контроле соблюдения законности при отправлении правосудия, а функция суда - вершить правосудие исходя из принципов, закрепленных законодателем. Только работая при плотном взаимодействии, данные органы могут достичь справедливого и законного разрешения дела [14].

Как указывал А.И Казанник «идеи о месте прокуратуры в системе государственной власти возродились в 2014 году в поправке к Конституции. Глава 7 теперь называется «Судебная власть и прокуратура». Их разделили на две ветви». Необходимо расширять полномочия прокуратуры, поскольку это единая разветвленная система, которая оказывает правозащитную помощь гражданам бесплатно, ведет защиту населения» [32].

Н.В. Муравьев считает, что «административно-властный характер полномочий прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов органами дознания, предварительного следствия, а также органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность и исполнение наказаний, в определенной мере способствует формированию взгляда на прокуратуру как на орган исполнительной власти» [28].

На международном уровне в соответствии со статьей 86 ТФЭУ в июле 2013 года Комиссия выпустила предложение о постановлении Совета о создании Европейской прокуратуры, т.е. европейского органа, который будет

уполномочен расследовать преступления, затрагивающие финансовые интересы ЕС, и осуществлять судебное преследование.

Прокурорские полномочия чаще всего рассматриваются именно в уголовном контексте, когда прокуроры обычно выносят решения о том, какие дела возбуждать, насколько активно их расследовать и когда отказываться от судебного прокурорского надзора [79].

В настоящее время возрастает роль прокуратуры при решении задач, которые выходят за рамки уголовно-правовой сферы, в связи с чем, ошибочным мнением является и отнесение прокуратуры к исполнительной ветви власти.

В связи с внесением изменений в статью 37 УПК РФ Федеральным законом от 05.06.2007 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», изложена новая редакция статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса РФ, которая упразднила функцию прокуратуры, связанную с фактическим осуществлением уголовного преследования на стадии досудебного расследования.

В связи с чем, функция по осуществлению надзора стала основной для органов прокуратуры, а по мнению теоретиков единственной на досудебных стадиях уголовного процесса. Подобные изменения связаны с разделением прокуратуры РФ и Следственного комитета, разграничением их полномочий [63].

Так, например, прокуратура сохранила надзорно-властные полномочия в отношении полиции в частности органов дознания и утратила их по отношению к следственным органам. Ранее одной из важнейших задач являлось возбуждение уголовных дел и их непосредственное расследование, передача расследования органам дознания и следствия, принятие расследования к своему производству или же нижестоящему прокурору, однако, в связи с преобразованием полномочий, данные функции были исключены из деятельности органов прокуратуры.

Большинство теоретиков и ученых не поддерживают такую позицию законодателя, поэтому полагают необходимым вернуть надзорно-властные полномочия прокуратуре, что поспособствует более быстрому и законному разрешению дел по существу, поскольку это возможно только при активном контроле и надзоре за деятельностью органов, осуществляющих предварительное расследование [68].

При всем разнообразии мнений теоретиков нельзя не признать, что прокуратура, прежде всего правоприменительный орган, целью которого является укрепление законности и правопорядка, посредством требований от иных органов соблюдать конституционные нормы и законы России. Но, указанная цель отличается от целей исполнительной власти, поскольку, направлена на все сфере общественных и внутригосударственных отношений и находит отражение в принятии строго регламентированных мер прокурорского реагирования в отношении нарушителей [75], [77], [78].

В свою очередь, Владимир Владимирович Путин на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации отметил, что прокуратура, как и другие звенья правоохранительной системы, решает задачи по обеспечению законности и правопорядка, по своему статусу признана вносить весомый, значимый вклад в развитие России как правового, социального ориентированного, демократического государства [49].

Следовательно, прокуратуру сложно отнести к выделенным законодателем ветвям власти и вопрос о ее статусе в системе органов власти и взаимодействии с ними требует изучения существующей нормативной базы относительно полномочий данного органа.

В Постановлении Конституционного суда от 17 февраля 2015 года № 2-П определяется, что возложенные на прокуратуру государственно-надзорные полномочия по соблюдению исполнения законов определяют конституционно-правовой статус прокуратуры.

Так в вышеуказанном Постановлении определяется, что функция надзора за исполнением законов является самостоятельной формой реализации контрольной функции государства, что позволяет отграничить прокурорский надзор от функций надзора иных государственных органов.

Прокурорский надзор имеет свои специфические особенности, отличающие его от подобных контрольных функций иных государственных органов. Так, прокурорский надзор:

- направлен на обеспечение правовой безопасности основ конституционного строя, обладает правозащитными целями;
- обособлен от других госорганов, не подменяет их полномочия;
- охватывает все сферы общественной жизни и государственной системы;
- реализуется на основе специального правового регулирования и предполагает наличие определенного кадрового состава;
- осуществляется не только в случае обращений граждан за защитой своих интересов, но и проводится по собственной инициативе органов прокуратуры, в рамках прокурорских проверок [35].

На основании чего, многие авторы определяют прокурорский надзор как главенствующую форму государственного контроля. Но, прокуратура не контролирует деятельность иных государственных органов, не вмешивается в их деятельность, это запрещено законодательством, поэтому прокуратура все же является равнозначным институтом государственного механизма, который координирует законность действий государственных органов. Таким образом, задача прокуратуры состоит в обеспечении согласованности взаимодействия всех органов [51].

В связи с чем, законодательное регулирование правового статуса органов прокуратуры позволяет говорить о том, что данный орган на современном этапе исторического развития самостоятелен, что определяется особой ролью прокуратуры в российской системе сдержек и противовесов.

Кроме того, прокуратуру отличают уникальные формы и методы, осуществляемые в процессе реализации полномочий, которые направлены на обеспечение законного взаимодействия между всеми государственными органами, возможность реагирования на все обстоятельства вмешательства деятельности одного органа в деятельность другого. Данное обстоятельство позволяет говорить о прокуратуре как о гаранте всей системы сдержек и противовесов.

Как верно указывает О.В. Зайцев «само указание в законе на централизацию, свидетельствует о том, что прокуратура является самостоятельным институтом власти. Цель прокурорской деятельности, заключается в обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, защите прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Решение стоящих перед прокуратурой задач возможно лишь при сильной и независимой позиции государства» [18].

По своему содержанию надзорная деятельность прокуратуры обладает интегральным, комплексным характером, в основе которого лежат административные, юрисдикционные и правотворческие начала.

Реализуя задачу по контролю за соблюдением законности, прокуратура непосредственно участвует в реализации принципа разделения властей, по слаженному взаимодействию органов власти. Отнесение прокуратуры к одной из существующих ветвей власти приведет к дисбалансу системы, что недопустимо для правового государства.

Становление прокуратуры как государственного органа происходило наравне с историческими изменениями общественных отношений, созданием новых законов, функции и полномочия данного органа также подвергаются корректировке.

В настоящее время остается дискуссионным вопрос относительно места прокуратуры в государственном механизме России, среди научных деятелей нет единого мнения по данному вопросу. Однако анализ

существующих теоретических точек зрения указывает, на то, что прокуратура – самостоятельный государственный институт.

Прокуратура своеобразный гарант сдержек и противовесов, что реализуется посредством возложения на нее соответствующих полномочий. Цель функционирования данного органа – обеспечение соблюдения действующих законов на территории Российской Федерации всеми органами, организациями и гражданами. На сегодняшний день среди теоретиков возникает предложение о возможности отнесения деятельности прокуратуры к самостоятельному виду процессуальной деятельности.

1.3 Основные направления деятельности прокуратуры как государственно-правового института

Прокуратура является государственно-правовым институтом, правовую основу которого составляют его функции, в свою очередь раскрывающие содержание, структуру и пределы деятельности органа. Функция с латинского «исполнение», «отправление». В литературе функции прокуратуры отождествляют с основными видами деятельности органа.

Вопрос относительно функций прокуратуры на современном этапе является дискуссионным, по нему в правовой науке сложилось два различных мнения.

Во-первых, прокуратуру рассматривают с позиции англосаксонской правовой системы. Со стороны позиции западных государств, прокуратуру рассматривают только как орган, деятельность которого направлена на осуществление уголовного преследования, то есть прокуратура – обвинительный орган власти, надзирающий за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования, представляющий государственное обвинение в суде.

Во-вторых, прокуратуру рассматривают в качестве универсального государственного органа, который осуществляет надзор за соблюдением

законности во всех сферах жизни общества и государства. Стоит отметить, что сторонников данной точки зрения большинство [29].

Так, например, В.П. Рябцев утверждает, что функции прокуратуры являются видами деятельности данного органа, которые определяются ее социальным предназначением, и находят отражение в задачах прокуратуры, характеризуются особым предметом ведения, направленным на решение стоящих задач и состоит в использовании особых полномочий и правовых средств [29].

Можно согласиться с данной теорией, однако, стоит отметить, что функции прокуратуры и направления деятельности данного органа являются все же самостоятельными понятиями.

Функции следует понимать в качестве социально обусловленных и законодательно установленных полномочий органов прокуратуры, которые связаны с возможностью и обязанностью их выполнения при наступлении определенных условий. Функции связаны с основными видами и направлениями деятельности прокуратуры и должны соответствовать целям, ради которых создан данный орган.

Основными целями органов прокуратуры законодательно являются обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Прокуратура Российской Федерации - единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции.

Рассмотрим основные признаки функций прокуратуры.

Основным признаком, дающим всестороннее понимание функции прокуратуры, являются возложенные на данный орган цели, достижение которых связано с выполнением определенных функций.

Только законодательно закрепленные функции могут возлагаться на прокуратуру, в связи с чем, перечень таких функций исчерпывающий. Данные функции реализуются уполномоченными лицами органов прокуратуры в процессе осуществления ими практической деятельности. Функции находят отражение в первую очередь в различных видах деятельности данного органа и осуществляются в пределах, возложенных на прокуратуру полномочий.

Определенным функциям присущи строго определенные полномочия, возложенные на должностных лиц органов прокуратуры. Данная привязка позволяет прокурорам эффективно выполнять возложенные на него функции. Стоит отметить, что применительно к функциям устанавливается структура органов прокуратуры как внутри всей системы, так и в районном органе прокуратуры.

В соответствии со статьей 11 Федерального закона «О прокуратуре РФ» 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 [67].

К таковым относятся, например, прокуратуры закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО), прокуратуры исправительно-трудовых учреждений, природоохранные и транспортные прокуратуры, функции которых обусловлены особым режимом деятельности или направлениями деятельности данных прокуратур. Таким образом, из

названий данных специализированных прокуратур можно проследить основные функции, которые они выполняют [3].

Внутри территориальных органов прокуратур также существует определенная структура, например, штатную численность прокуратуры Ставропольского района Самарской области составляет: прокурор Ставропольского района, заместитель прокурора по общему надзору в подчинении которого находятся: старший помощник прокурора, заместители прокурора по общему надзору и надзору за осуществлением надзора за органами полиции (следствия и дознания), в подчинении заместителей находятся помощники прокуроров, которые непосредственно реализуют возложенные на прокуратуру полномочия. Данное внутреннее разделение полномочий в территориальном органе прокуратуры позволяет более эффективно реализовать функции, возложенные на орган.

Виды деятельности прокуратуры представляют собой внешнее выражение законодательно установленных путей реализации функций органов прокуратуры в процессе выполнения прокурорами и приравненными к ним лицами возложенных на них полномочий по достижению законодательно определенных целей и задач, которые стоят перед прокуратурой Российской Федерации [9].

Видами деятельности прокуратуры являются:

- надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) 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 соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) 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, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

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

- надзор за исполнением законов судебными приставами;

- 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;

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

- координация 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;

- участие в рассмотрении дел судами, арбитражными судами, внесение протестов на противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов.

Направления деятельности прокуратуры в свою очередь характеризуются постоянными изменениями в зависимости от развития и изменений общественных отношений и определяются актуальностью задач, которые стоят перед государством в тот или иной период времени.

Ежегодно на заседании коллегии Генпрокуратуры Российской Федерации президент подводит итоги работы ведомства за прошедший год и обозначает задачи на следующий год.

В настоящее время в качестве приоритетных направлений деятельности прокуратуры можно назвать борьбу с коррупцией, терроризмом, экстремизмом, охрану государственной и частной собственности от посягательств, защиту прав наиболее уязвимых категорий граждан (пенсионеров, многодетных семей, семей с низким уровнем доходов, детей-сирот, одиноких матерей, несовершеннолетних).

Владимир Путин также указал на то, что приоритетом работы прокуратуры в 2021 году должны стать права несовершеннолетних, в частности, необходимо совершенствовать систему обеспечения в образовательных учреждениях (проверки питания, досуга), реагировать на все факты преступлений против несовершеннолетних.

Мерами прокурорского реагирования за 2020 год удалось добиться восстановления прав 100 тысяч несовершеннолетних, в том числе 10 тысяч детей-сирот на получение жилья.

Кроме того, президент обратил внимание на необходимость надзорного сопровождения стратегических национальных проектов, системы здравоохранения (например, нормативы оказания медицинской помощи, предоставление льготных лекарств, выплат медицинским работникам), сферы жилищно-коммунального хозяйства (защита обманутых дольщиков), вопросы природопользования и охраны окружающей среды.

Несмотря на постоянную подвижность направлений деятельности органов прокуратуры, стоит отметить, что некоторые из них характеризуются относительным постоянством. Основным направлением деятельности работы органов прокуратуры является защита прав и свобод человека и гражданина.

Так, при осуществлении надзора за исполнением законов о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в 2020 году прокурорами пресечено 4 миллиона нарушений, восстановлены права более 1 миллиона человек. Мерами прокурорского реагирования защищены права 420 тысяч граждан, им возвращено почти 24 миллиарда рублей долга, образовавшего в результате неполучения заработной платы.

Основным признаком направлений деятельности прокуратуры являются задачи, стоящие перед органами прокуратуры в ходе осуществления им своей деятельности. Следует исходить из приоритетности направлений деятельности, что определяется состоянием законности в том или ином субъекте и стране.

Данные приоритетные направления определяются в ходе практической деятельности органов прокуратуры и реализуются посредством надзорных, а также иных функций прокуратуры, они же составляют основное содержание деятельности органов прокуратуры в тот или иной временной этап ее развития. Отмеченные направления деятельности закрепляются как основные и обязательны к исполнению.

В соответствии с Приказом Генеральной прокуратуры от 11.05.2016 № 276 «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации» проекты организационно-распорядительных документов по основным направлениям деятельности органов прокуратуры, согласованные с заинтересованными подразделениями, с заместителями Генерального прокурора Российской Федерации по направлениям деятельности, прошедшие корректировку, для подписания Генеральному прокурору Российской Федерации направляются через Главное организационно-аналитическое управление [41].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что основные направления деятельности органов прокуратуры меняются в соответствии с изменением общественных отношений и задач, стоящих перед государством на различных исторических этапах, реализуются для разрешения краткосрочных и долгосрочных перспектив и задач. Основные направления деятельности характеризуются общностью целей, задач, предмета, методов и пределов деятельности.

Таким образом, направления деятельности органов прокуратуры являются способами реализации надзорных и иных функций прокуратуры, которые на сегодняшний день законодательно не закреплены и определяются целями решения стоящих задач перед органами прокуратуры, а также связаны с актуальностью и особенностями развития общества и государства на данном историческом этапе.

Правильно избранные направления деятельности прокуратуры обеспечивают полноту реализации ее функций, оптимальность результатов деятельности, что позволяет сосредоточиться на решении самых важных проблем, стоящих перед государством. Функции прокуратуры обладают постоянством, тогда как направления деятельности поддаются корректировке, что дает возможность строить работу данного органа целенаправленно и эффективно.

Таким образом, прокуратура не является застывшим механизмом и отличается от тоталитарного государственного органа СССР, так как в настоящее время основным направлением деятельности прокуратуры является защита прав и свобод человека и гражданина, на основании главы 2 Федерального закона «О прокуратуре» - «Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

Тоталитарная направленность «общего» прокурорского надзора трансформирована в прокурорское вмешательство на основании поступающих в органы прокуратуры заявлений о нарушении прав и законных интересов граждан. Так, статья 21 Федерального закона «О

прокуратуре» установила, что при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы [6].

В данное время прокуратура лишена права приостановления действия опротестованного правового акта. Кроме того, все действия и решения органов прокуратуры могут быть обжалованы как вышестоящему прокурору, так и в судебном порядке, что регламентировано Приказом Генеральной прокуратуры России от 30.01.2013 № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» [42].

Также прокурор в данное время не обладает функцией надзора в ходе судебных заседаний. На стадии судебного разбирательства функции прокуратуры ограничиваются лишь функцией представления обвинения от имени государства. Функция обвинения, по мнению С.В. Бажанова, представляет собой деятельность, которая направлена на изобличение виновного в совершении преступления. Данная функция состоит в выдвижении обвинительного процессуального решения суду и участникам процесса, а также представление доказательств виновности подсудимого. Функция обвинения является уникальной, поскольку прокурор меняет статус надзорного органа, становясь процессуальным участником судопроизводства [5].

Данные полномочия закреплены в Федеральном законе «О прокуратуре РФ» в части 3 статьи 1, согласно которой, прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством участвуют при рассмотрении дел судами, приносят протесты и обжалуют решения суда, которые не соответствуют законодательству [67].

Также важным направлением деятельности прокуратуры выступает осуществление надзора за соблюдением норм Конституции РФ при реализации своей деятельности уполномоченными органами и должностными лицами Российской Федерации.

На основании статьи 9.1 Федерального закона «О прокуратуре» прокурор в ходе осуществления своих полномочий в установленном Генеральной прокуратурой Российской Федерации порядке и согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации, проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц [67].

При выявлении в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов либо обращается в суд.

За 2020 год прокурорами вскрыта четверть миллиона нарушений антикоррупционного законодательства, в том числе 90 тысяч фактов допущенных государственными служащими.

Соответственно, еще одним важным направлением деятельности прокуратуры является борьба с коррупцией при размещении и реализации гражданских и оборонных заказов, предоставлении государственных услуг. Так, за 2020 год выявлено свыше 45 тысяч нарушений законов, связанных с регистрацией национальных проектов, пресечены сговоры при расходовании бюджетных средств в размере 7 миллиардов рублей, проведенные проверки завершились возбуждением почти 500 уголовных дел.

В соответствии с частью 1 статьи 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и Указом Президента РФ от 18.04.1996 № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» основным направлением деятельности органов прокуратуры является координация деятельности по борьбе с преступностью, которая осуществляется в целях повышения эффективности борьбы с преступностью путем разработки и реализации этими органами

согласованных мер по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению [59].

Как было отмечено на заседании коллегии, в 2020 году зафиксировано увеличение числа зарегистрированных преступлений, в частности отмечен рост тяжких и особо тяжких преступлений, существенной проблемой являются киберпреступления. В связи с фактами хищения и использования контрафактной продукции возбуждено 500 уголовных дел по материалам прокурорских проверок.

По словам президента, для этого необходимо своевременно информировать людей о способах защиты от мошенников, повышать профессиональную подготовку и техническое оснащение, наладить четкое взаимодействие с банковским сообществом, интернет-провайдерами, операторами сотовой связи [50].

Кроме того, важным данное направление деятельности прокуратуры остается в связи с многочисленными нарушениями, допускаемыми на стадии предварительного расследования, только за прошедший год прокуратурой выявлено более 5 миллионов таких нарушений.

Также президент отметил, что важным направлением работы органов прокуратуры остается поддержание государственного обвинения. Уникальность статуса прокуратуры при участии в судопроизводстве связана с тем, что прокурор является единственным субъектом, который наделен правом представлять обвинение в суде от имени государства, до 2007 года данное право принадлежало также дознавателями, следователями по поручению.

Таким образом, на сегодняшний день функция уголовного преследования со стороны прокуратуры связана с надзором за предварительным расследованием, а также поддержанием государственного обвинения в суде. Кроме того, прокурор утверждает обвинительное

заключение или акт, чем гарантирует законность принятого процессуального решения.

Немаловажным направлением деятельности остается надзор за соблюдением законности в сфере жилищно-коммунального хозяйства (установление тарифов, переселение из ветхого и аварийного жилья, контроль за строительством долгостроев и соблюдением прав дольщиков).

Стоит отметить, что Указом Президента Российской Федерации от 12.04.2021 № 213 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности» 2021 год признан годом науки и технологий, частности информационных технологий.

Прокуратура, являясь органом, осуществляющим правовое просвещение и руководствуясь стратегическими направлениями деятельности государства, активно участвует в формировании правовой культуры общества, способствует повышению юридической осведомленности граждан, в том числе посредством проведения мероприятий по правовому информированию в форме лекций, бесед с гражданами, выступлений в средствах массовой информации и на Интернет-ресурсах.

В настоящее время в деятельность прокуратуры активно внедряются новые формы правового информирования граждан, которые осуществляются посредством информационных технологий [56].

Таким образом, основные направления деятельности прокуратуры как государственно-правового института характеризуются подвижностью и непостоянством и напрямую зависят от изменений, происходящих в государстве и обществе. Ежегодно при подведении итогов деятельности органов прокуратуры и постановке задач на следующий год главой государства и Генеральным прокурором РФ определяются стратегически важные, приоритетные направления деятельности, которым должно быть уделено особое внимание при осуществлении основного вида деятельности органов прокуратуры – надзора.

В ходе исследования темы данной главы диссертации сделаны следующие выводы: прокуратура возникла как государственный институт в 1722 при Петре I, ее основной функцией с момента создания является осуществление надзорной деятельности. Данная функция претерпевала изменения с развитием государства и формированием государственного строя. В настоящее время становление продолжается в связи с появлением новых общественных отношений, благодаря чему, прокуратура наделяется различными общественно важными полномочиями. Прокуратура является обособленным органом с уникальным статусом и функциями.

Глава 2 Взаимодействие прокуратуры с основными ветвями власти Российской Федерации

2.1 Взаимоотношения прокуратуры с органами федеральной исполнительной власти

На сегодняшний день вопрос относительно места и роли прокуратуры в государственном механизме России, в связи с отсутствием Конституционного закрепления ее статуса и отнесения прокуратуры к определенной ветви власти, остается спорным и актуальным. Ряд отечественных и зарубежных ученых, политиков, общественных деятелей поддерживают теорию о необходимости реформирования прокуратуры и включения ее в систему органов исполнительной власти, что подразумевает сокращение ее основных функций и их значительное ограничение [12].

Как уже было отмечено в предыдущей главе, прокуратура является уникальным органом, гарантом соблюдения законности на территории всей страны, единственным надзорным органом, обладающим таким разнообразием надзорных функций. Однако ученые отмечают весомые нарушения со стороны исполнительных органов в центре и на местах, способствующие противодействию органам прокуратуры в устранении выявленных нарушений, вмешательство в надзорную деятельность.

На основании части 1 статьи 110 Конституции РФ [19] исполнительную власть осуществляет Правительство Российской Федерации под общим руководством Президента Российской Федерации. Правительство Российской Федерации руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, за исключением тех, руководство которыми осуществляется Президентом РФ.

На основании указанного принципа руководства строится структура федеральных органов исполнительной власти, которая законодательно

закреплена в Указе Президента РФ от 21.01.2020 № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

В частности, Президент РФ осуществляет руководство, например, за деятельностью Министерства внутренних дел РФ, Министерства иностранных дел РФ, Министерства обороны РФ и другими. Правительство РФ в свою очередь руководит деятельностью Министерства здравоохранения, Министерства культуры, Министерством труда и социальной защиты и другими. Помимо министерств существуют также федеральные агентства и службы [57].

На основании части 1 статьи 78 Конституции РФ федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Также они имеют право передавать часть свои полномочий исполнительным органам субъектов Российской Федерации [19].

Таким образом, дискуссия теоретиков по вопросу отнесения прокуратуры к органам исполнительной власти является напрасной, поскольку структура органов исполнительной ветви власти законодательно строго определена. Прокуратура не относится к исполнительным органам, однако она тесно взаимодействует с ними.

На основании статьи 15 Конституции РФ органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. Указанная статья закрепила основной принцип – принцип законности, согласно которому деятельность органов всех ветвей власти подчиняется действующему законодательству.

Особую актуальность данный принцип обретает при функционировании органов исполнительной власти (сфера государственного управления) по следующим причинам: управление занимает большую сферу деятельности органов государства и местного самоуправления, субъекты

управления осуществляют правоприменительную деятельность и акты правоприменения должны соответствовать действующему законодательству, управление осуществляется множеством субъектов, которые в основе своей деятельности контактируют с гражданами, органы управления осуществляют правотворческую деятельность, которая затрагивает основные права и свободы граждан, органы управления обладают широкими полномочиями в сфере административного принуждения [2].

Следовательно, за деятельностью органов исполнительной власти необходим строгий контроль и надзор, особую актуальность данный надзор приобретает в субъектах и территориальных органах, поскольку вопросы коррупции, повышение роста преступности, нарушение прав и свобод граждан свидетельствуют о низком уровне законности именно на местах.

На основании пункта 2 статьи 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [67] в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет:

- надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти;
- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти;
- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
- надзор за исполнением законов судебными приставами;
- 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.

Осуществляя надзор за исполнением законов в сфере исполнительной власти, органы прокуратуры способствуют осуществлению задач, которые

стоят перед государством и связаны с удовлетворением потребностей граждан, повышению из материального благосостояния, обеспечением прав и законных интересов. Таким образом, реализуя свои надзорные функции в сфере исполнительной власти, прокуратура в лице ее должностных лиц, решает совместно с другими органами и организациями вопросы политического, государственного, экономического, социального, национального и культурного строительства общества и государства.

Прокурорский надзор распространяется на широкий круг органов исполнительной власти, к ним относят: федеральные министерства, государственные комитеты, службы и другие федеральные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Задачей органов прокуратуры при осуществлении данного вида надзора является обеспечение соответствия актов, которые издаются органами исполнительной власти и их должностными лицами, нормам Конституции РФ, а также федеральным законам и подзаконным актам, а также точное их исполнение.

Взаимоотношения органов прокуратуры и органов исполнительной власти можно подразделить на два направления: отношения надзора и отношения взаимодействия.

Так, в предмет надзора входит соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Кроме того, прокуратура надзирает за соответствием законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами исполнительной ветви власти. В профессиональной сфере указанный вид прокурорского надзора именуется «общим надзором», который направлен на проведение проверок соответствия норм применения конституционно-правовых актов, а также связан с надзором за соблюдением прав и свобод граждан, является в своем роде гуманитарно-правовым надзором.

Взаимодействие с органами исполнительной власти осуществляется в различных формах: участие в программах разработанных Правительством РФ (например, борьба с преступностью), инициирование разработки и издание постановлений Правительства, регулирующих права и свободы граждан, экспертиза документов. Важное место следует также выделить вопросам координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Приказом Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» установлены основные направления надзорной деятельности: надзор за законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор в сфере экономики и экологической безопасности, предупреждение преступных проявлений [46].

Таким образом, установлены приоритетные направления взаимодействия прокуратуры и органов исполнительной власти.

Система органов государственного управления в Российской Федерации строится по вертикали и по горизонтали, так, по вертикали данная система представлена тремя уровнями: федеральным, региональным и местным.

Следует выделить также органы управления федерально-окружного уровня, поднадзорные по общему правилу управлениям Генеральной прокуратуры РФ в соответствующих федеральных округах.

Например, в структуре налоговых органов выделяют Федеральную налоговую службу, межрегиональные инспекции по федеральным округам, управления по субъектам РФ, межрайонные налоговые инспекции и налоговые инспекции районов, районов в городах, городов. Помимо этого, в систему налоговых органов могут входить специализированные межрайонные инспекции.

В свою очередь, горизонтальную структуру органов исполнительной власти можно представить следующим образом: Правительство РФ, федеральные министерства, службы и агентства. Как отмечает ряд авторов, на сегодняшний день актуальным и спорным является относительно отнесения к объекту прокурорского надзора деятельности Правительства РФ.

Из всего разнообразия органов исполнительной власти основными объектами прокурорского надзора являются федеральные службы отраслевой и специальной компетенции.

Федеральная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности. К ним относят: Федеральную службу исполнения наказаний, Федеральную службу по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, Федеральную службу судебных приставов и другие специальные службы [52].

В свою очередь, указанные органы специальной компетенции можно подразделить на: отраслевые и межотраслевые органы. Отраслевые - создаются соответствующими федеральными органами исполнительной власти. В таких случаях на региональном уровне объектами прокурорского надзора выступают территориальные подразделения федеральных контрольных служб, наделенные полномочиями по контролю и надзору в

конкретной отрасли государственного управления применительно к субъекту РФ.

Таким образом, непосредственными объектами прокурорского надзора является соблюдение действующего законодательства территориальными (региональными) министерствами и службами, поскольку, как было отмечено, именно в них наблюдается большее число нарушений.

Приведем примеры того, каким образом осуществляется прокурорский надзор за деятельностью федеральным органов исполнительной власти на местах.

Так, в соответствии со статьей 52 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» надзор за исполнением полицией законов осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в соответствии с полномочиями, предоставленными федеральным законодательством [62].

На основании статей 1, 29-30 ФЗ «О прокуратуре» надзор за деятельностью органов МВД распространяется на органы, которые осуществляют оперативно-розыскную деятельность, а также органы дознания и предварительного следствия, следовательно, данные органы выступают в качестве объекта надзора [67]. Предметом прокурорского надзора являются соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также законность решений, принимаемых указанными органами.

Правовой основой данной надзорной деятельности прокуроров выступают УПК РФ, ФЗ «О прокуратуре», а также подзаконные нормативно-правовые акты такие как: Приказ Генпрокуратуры РФ от № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» [39] и Приказ Генпрокуратуры России № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью

органов предварительного следствия» [40], которые регламентируют отдельные вопросы осуществления прокурорского надзора за деятельностью органов предварительного расследования.

Формы и методы предварительного расследования всегда связаны с ограничением конституционных прав граждан на свободу, передвижение, личную неприкосновенность, защиту частной собственности, кроме того, данными органами применяются меры процессуального принуждения по отношению к гражданам (например, досмотр, личный обыск, выемка из жилища, заключение под стражу, административное задержание, привод), что способствует посягательству на основные конституционные права (личную свободу и неприкосновенность, тайну переписки и частную собственность).

В данном случае цель прокурорского надзора сводится к проверке законности принятых процессуальных решений, их целесообразности и необходимости для разрешения уголовных дел и восстановления социальной справедливости.

В частности, при избрании той или иной меры пресечения в отношении подозреваемого или обвиняемого прокуратура дает согласие на ее назначение и поддерживает ходатайство, либо возражает в связи с определенными обстоятельствами и характеристиками лица, в отношении которого избирается мера пресечения, что регламентируется статьей 108 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Кроме того, проведение ряда следственных действий возможно только с согласия прокуратуры, так, частью 1 статьи 165 УПК РФ регламентировано, что дознаватель с согласия прокурора возбуждает перед судом ходатайство о производстве следственного действия (например, на основании согласия прокуратуры проводятся осмотр и обыск в жилище, когда собственник не согласен на производство следственного действия) [55].

На основании вышеизложенного, можно отметить, что в ходе данного направления надзорной деятельности перед органами прокуратуры возникают следующие задачи: обеспечение права подозреваемого или обвиняемого на защиту, правильность и законность сбора доказательств виновности лица, законность обоснованность мер процессуального принуждения, которые применяются к лицам в ходе производства предварительного расследования, обеспечение порядка задержания и обоснованности нахождения подозреваемых лиц в изоляторах временного содержания. Данные права отражены в Конституции Российской Федерации и являются неукоснительными, в связи с чем, необходим тщательный надзор за органами и должностными лицами, ограничивающими основные права.

При выявлении незаконных методов и средств ограничения конституционных прав граждан органами предварительного расследования, прокуратура реагирует на подобные нарушения мерами прокурорского реагирования, связанными с требованием незамедлительно устранить выявленные нарушения.

Например, прокуратурой Ставропольского района Самарской области был проведен анализ работы поднадзорных правоохранительных органов по выявлению и пресечению административных правонарушений в сфере противодействия экстремизму, по результатам которого выявлены упущения в деятельности О МВД России по Ставропольскому району. Ослаблена работа полиции в сферах превентивного выявления лиц склонных к осуществлению экстремистской деятельности и дальнейшего привлечения их к административной ответственности, постановки на профилактический учет для осуществления индивидуально-профилактических мероприятий. Работа О МВД России по Ставропольскому району не отвечает сложившимся реалиям распространенности нарушений экстремистской направленности. Ненадлежащая организации работы О МВД России по Ставропольскому району в сфере превентивного выявления и пресечения нарушений экстремистской направленности, способствует совершению таких

правонарушений, подрывает авторитет и доверие к правоохранительным органам со стороны граждан. Допущенные нарушения свидетельствуют о ненадлежащем исполнении требований федерального законодательства в сфере противодействия экстремизму сотрудниками О МВД России по Ставропольскому району.

В связи с чем, прокуратурой района в орган МВД внесено представление об устранении нарушений в сфере противодействия экстремизму.

Надзирая за соблюдением конституционных прав задержанных или обвиняемых лиц, прокуратура в своей деятельности руководствуется полномочиям, утвержденными статьей 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации [55], например, прокуратура на всех стадиях уголовного процесса знакомится с материалами дела, дает правовые оценки ходу расследования, изучает все процессуальные действия и решения органов.

Также объектом прокурорского надзора является деятельность служб судебным приставов, в процессе реализации ими своих полномочий по обеспечению исполнения решений суда в части гражданских исков и иных случаях. Чаще всего такой надзор осуществляется на основании поступающих в территориальные и региональные органы прокуратуры обращений граждан о нарушении их прав, бездействии судебных приставов, не исполнении ими норм действующего законодательства. Так, на основании статьи 12 Федерального закона от 21.07.1997 № 118-ФЗ «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации» в процессе принудительного исполнения судебных актов и актов других органов судебный пристав-исполнитель принимает меры по своевременному, полному и правильному исполнению исполнительных документов, в частности, осуществляет розыск имущества должника [66].

Зачастую, судебными приставами-исполнителями нарушаются данные нормы закона, в связи с чем, граждане обращаются за защитой своих прав в

органы прокуратуры. Стоит отметить, что прокуратура не подменяет иные органы при реализации своей деятельности и случае однократных нарушений подобные жалобы направляются в региональные управления.

Однако если нарушения повторяются неоднократно, прокуратура, как надзорный орган обязана отреагировать на нарушения и применить меры прокурорского реагирования, принести протест или представление на действия должностного лица, нарушившего права граждан и законодательство.

В частности, прокуратурой изучаются исполнительные производства, в случае выявления нарушений прокурором приносится протест.

Приведем пример, так, прокуратурой Ставропольского района при изучении материалов исполнительного производства были выявлены нарушения Федерального закона Российской Федерации № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве». В ходе проведенной проверки установлено, что 22.01.2020 в ОСП Ставропольского района возбуждено исполнительное производство №***, возбужденного на основании исполнительного документа, пристав-исполнитель вынес процессуальное решение об окончании исполнительного производства согласно п. 1 пп. 4 ст. 46 ФЗ «Об исполнительном производстве».

В ходе проверки прокуратурой установлено, что постановление об окончании исполнительного производства и возвращении взыскателю исполнительного документа является противоречащим требованиям законодательства, является незаконным по следующим основаниям.

В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 46, п. 3 ч. 1 ст. 47 Федерального закона «Об исполнительном производстве» исполнительное производство оканчивается судебным приставом-исполнителем в случае, если у должника отсутствует имущество, на которое может быть обращено взыскание, и все принятые судебным приставом-исполнителем допустимые законом меры по отысканию его имущества оказались безрезультатными.

Таким образом, надлежащих мер по установлению имущества должника судебными приставами-исполнителями ОСП Ставропольского района не принято, в связи с чем, постановление от 24.03.2020 г. об окончании исполнительного производства № *** и возвращении взыскателю исполнительного документа подлежит отмене как несоответствующее требованиям закона.

Однако не всегда проведенная прокурорская проверка требует применения мер реагирования. Прокуратура при поступлении сообщений о нарушении норм законодательства проводит проверку по указанному факту и дает гражданину мотивированный ответ.

Так, в прокуратуру Ставропольского района Самарской области поступило обращение *** на бездействие судебных приставов Ставропольского Самарской области, а также по факту привлечения к уголовной ответственности должностных лиц Ставропольского ОСП УФССП России по Самарской области. Помощник прокурора провел проверку по данному факту, запросив материалы исполнительного производства, и дал мотивированный ответ на обращение, разъяснив гражданину нормы действующего законодательства и порядок обжалования действий должностного лица в судебном порядке, указав, что прокуратура при исполнении своих функций не подменяет иные органы.

Также необходимо рассмотреть форму непосредственного взаимодействия органов прокуратуры и органов исполнительной власти, связанную с координацией деятельности по борьбе с преступностью.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью в соответствии с Конституцией РФ является Правительство РФ. Ежегодно Правительством РФ определяются основные направления деятельности по реализации борьбы с преступностью.

Правительством РФ в Постановлении от 03.02.2021 утверждена основная программа по борьбе с преступностью на 2021 год. Федеральной целевой программой обозначена программа «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», подпрограммами являются «Повышение безопасности дорожного движения», «Обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» [34].

Кроме того, согласно положениям Концепции общественной безопасности в Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 14.11.2013 № Пр-2685, на долгосрочную перспективу определены программы по предупреждению, выявлению и пресечению террористической и экстремистской деятельности, преступлений, связанных с коррупцией, незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, торговлей людьми, а также организации незаконной миграции и других преступных посягательств на права и свободы гражданина, материальные и духовные ценности общества [21].

На основании статьи 8 Федерального закона «О прокуратуре» Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов таможенной службы и других правоохранительных органов [67].

Указом Президента РФ «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» установлено, что координация деятельности правоохранительных органов с учетом криминогенной обстановки может проводиться на межрегиональном уровне по поручению руководителей федеральных правоохранительных органов или по согласованию с ними [39].

В целях обеспечения координации деятельности правоохранительных органов прокуроры созывают координационные совещания, которые проводятся как на федеральном, так и на региональном уровне. В состав

координационного совещания входят прокурор (председатель совещания) и руководители соответствующих правоохранительных органов или исполняющие их обязанности (члены совещания). Совещание созывается председателем по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал, а также по инициативе одного из членов координационного совещания.

Созданные рабочие группы строят свою деятельность на основании положений о группах, проводят периодические плановые заседания, где обсуждаются важные вопросы относительно борьбы с преступлениями и то, каким образом необходимо осуществлять профилактику преступности и правонарушений, принимаются решения и контролируется их своевременное исполнение.

Е.Ю. Алтухова отмечает, что данные отношения взаимодействия прокуратуры и органов исполнительной власти не лишены проблем. К актуальным проблемам можно отнести: отсутствие четкого законодательного закрепления органов-участников координации, по общему правилу к ним относят органы, осуществляющие предварительное расследование, структура которых не совпадает со структурной организацией органов прокуратуры, в связи с чем, снижается эффективность осуществления координации деятельности по борьбе с преступностью [1].

Ф.М. Кобзарев, полагает, что на уровне законодательства необходимо расширить полномочия прокуратуры по координации деятельностью по борьбе с преступностью, например, возложить на органы прокуратуры право привлечения к ответственности руководителей правоохранительных и других органов государственной власти за несоблюдение процесса координации и неисполнение принятых решений [22].

Следовательно, анализируя деятельность прокуратуры и взаимоотношения данного государственного органа с исполнительной властью России, необходимо отметить, что органы прокуратуры осуществляют надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением действующих на территории России законов федеральными министерствами,

государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов страны, согласно задачам, которые возлагаются на конкретный государственный орган. В теории выделяют отношения надзора и отношения взаимодействия.

Отношения, связанные с прокурорским надзором за деятельностью органов управления обеспечивают сдерживание полномочий исполнительной власти в лице ее органов и должностных лиц, предотвращают нарушения прав и свобод граждан на местах. Также на сегодняшний день, необходимо расширение и четкое установление полномочий органов прокуратуры по вопросам координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, что будет способствовать слаженному и своевременному исполнению программ государства в данном направлении деятельности.

2.2 Взаимодействие прокуратуры с органами законодательной (представительной) власти

Ранее отмечалось, что прокуратура как орган государства зародилась при Петре I. В процессе ее становления и развития менялся и правовой статус данного органа, однако вопрос относительно места и роли прокуратуры в государственной системе Российской Федерации остается спорным и сегодня. В соответствии с Конституцией СССР 1977 года прокуратура являлась подконтрольна и подотчетна законодательной власти, поскольку, Генеральный прокурор СССР назначался Верховным Советом СССР, в связи с чем, нес ответственность перед Верховным Советом и отчитывался перед ним. В связи с чем, необходимо рассмотреть взаимосвязь прокуратуры и законодательной ветви власти.

На сегодняшний день, функции прокуратуры зачастую отождествляются с функциями законодательной ветви власти. Однако органы прокуратуры и законодательная власть нашей страны все же

являются самостоятельными и независимыми элементами системы сдержек и противовесов, сотрудничающих друг с другом.

Основная связь прокуратуры с органами законодательной власти состоит в том, что прокуратура как надзорный орган обеспечивает соблюдение и правильное применение нормативно-правовых актов, изданных органами законодательной власти, а также нижестоящих подзаконных актов. В связи с этим обстоятельством, ряд ученых полагает, что прокуратура является своеобразным дополнением законодательной власти. Так, Г. Чуглазов утверждает, например, что законы принимаются законодательной властью, а прокуратура обеспечивает четкое исполнение действующего законодательства [70]. Из этого можно сделать вывод, что деятельность прокуратуры это своеобразный инструмент законодательной ветви власти.

На сегодняшний день основным направлением взаимодействия прокуратуры и законодательной власти является правотворческая деятельность.

Согласно статьи 9 Федерального закона «О прокуратуре» прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов [67].

В соответствии со статьей 104 Конституции Российской Федерации прокуратура не указывается в качестве субъекта законодательной инициативы, однако, конституциями (уставами) субъектов РФ прокуроры закрепляются в качестве такого субъекта, наряду с депутатами, высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа) субъекта РФ, представительными органами местного самоуправления [19].

Таким образом, вопрос о правотворческой деятельности прокуратуры является спорным, поскольку на федеральном уровне данный государственный орган не обладает правом законодательной инициативы, поскольку статья 104 Конституции РФ содержит исчерпывающий перечень таких субъектов [19].

Однако, согласно статье 6 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам [64]. В связи с чем, в соответствии со статьей 77 Устава Самарской области от 18.12.2006 № 179-ГД установлено, что право законодательной инициативы в Самарской Губернской Думе принадлежит, в частности, прокурору Самарской области [61]. Так, за период 2020 года прокуратура Самарской области предложила 30 собственных законопроектов, часть которых приобрели статус областных законов.

Следовательно, хотя наделение прокуратуры правом законодательной инициативы на уровне субъектов идет в обход нормам Конституции РФ, однако такое право органов прокуратуры дает значительные результаты. В частности, по инициативе прокуратуры Саратовской области был принят закон «О бесплатной юридической помощи», по инициативе прокуратуры Ставропольского края внесены изменения в Закон «О квотировании рабочих мест инвалидов». Таким образом, прокуратура, используя право правотворчества, устраняет существующие пробелы между федеральным законодательством и законами субъектов РФ, посредством приведения регионального законодательства в соответствии с нормами законодательства Российской Федерации.

Важное место в правовом регулировании отводится Приказу Генпрокуратуры России от 17.09.2007 № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с

законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» [47].

В соответствии с указанным актом основными направлениями правотворческой деятельности органов прокуратуры являются: выдвижение инициативы в разработке законопроектов, непосредственно связанных с деятельностью органов прокуратуры и участие в их подготовке, вынесение правовых заключений относительно проектов законов иных органов; участие в обсуждении законопроектов в палатах Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ. Важным также является подготовка предложений по совершенствованию федерального законодательства.

Также на основании статьи 7 Федерального закона «О прокуратуре РФ» Генеральный прокурор, его заместители и по их поручению другие прокуроры вправе присутствовать на заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации. Прокуроры субъектов вправе присутствовать на заседаниях представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления нижестоящих уровней [67].

Приятие участия прокуратуры в данных заседаниях обусловлена спецификой деятельности прокуратуры – надзор за соблюдением законности, участвуя в них, прокуратура дает заключения по рассматриваемым законопроектам. Это обусловлено тем, что прокуратура, как ни один другой государственный орган осведомлена о коллизиях и пробелах в законодательстве, которые способствуют нарушению прав и свобод человека и гражданина.

Стоит отметить, что органы прокуратуры входят в состав рабочих групп законодательных органов власти, ежегодно проводятся расширенные заседания коллегии прокуратуры на уровне субъектов РФ. Так, 5 февраля 2021 года состоялось расширенное заседание коллегии прокуратуры

Самарской области, участие в котором, приняли губернатор, прокурор региона, а также исполняющий обязанности председателя областной думы. Было отмечено, что прокуратура субъекта участвует в разработке каждого областного закона.

Важным аспектом взаимосвязи органов прокуратуры и законодательных (представительных) органов власти является проведение антикоррупционной (правовой) экспертизы проектов законов и других нормативных актов. Указанные полномочия прокуратуры регламентированы статьей 9.1 ФЗ «О прокуратуре». Стоит отметить, что проведение правовой экспертизы, выступает гарантом надзорной деятельности, связанной законностью издаваемых нормативных актов.

Цель правовой экспертизы состоит в юридической оценке законопроекта. Правовая экспертиза проводится по структурным уровням Российской Федерации. В частности, Генеральная прокуратура России проводит правовую экспертизу федеральных законов, дает соответствующее заключение о соответствии или несоответствии принимаемого нормативно-правового акта нормам Конституции РФ и общепризнанным принципам и нормам международного права, об отсутствии в нем внутренних противоречий и пробелов в правовом регулировании, о соответствии содержания акта правилам юридической техники. В первую очередь правовая экспертиза проекта направлена на выявление в его содержании коррупциогенных составляющих.

Порядок проведения антикоррупционной экспертизы регламентируется Приказом Генеральной прокуратуры РФ от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов», согласно которому, подобный вид правовой экспертизы осуществляется органами прокуратуры посредством изучения нормативных правовых актов, принимаемых поднадзорными федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, иными

государственными органами и организациями, органами местного самоуправления и их должностными лицами [45].

Правовая экспертиза проводится по вопросам, касающимся соблюдения прав, свобод и обязанностей человека и гражданина; государственной и муниципальной собственности, действующего законодательства; социальных гарантий лицам, замещающим государственные или муниципальные должности. Стоит отметить, что при проведении данной экспертизы нормативно-правовых актов, прокуратура руководствуется методикой разработанной Правительством РФ.

В связи с приоритетными направлениями, которые ежегодно обновляются Генеральной прокуратурой РФ, выносятся соответствующие указания об активизации надзорной деятельности в той или иной сфере. В частности, в 2020 году издано Указание Генпрокуратуры России от 18.03.2020 № 170/7 «Об активизации прокурорского надзора за исполнением требований законодательства о целевом использовании бюджетных средств», на основании чего, прокуратурами на местах усилен контроль за проведением правовых и антикоррупционных экспертиз нормативно-правовых актов поступающих в органы прокуратуры [60].

Так, на 2021 год прокуратурой Ставропольского района Самарской области выявлено 224 нарушения в сфере экономики, из них: 11 нарушений в сфере государственной и муниципальной собственности, 56 в сфере землепользования, 10 в сфере законодательства о закупках товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, 52 в бюджетной сфере. По результатам проверок внесено 48 протестов и 87 представлений, по удовлетворенным протестам отменено или изменено 48 незаконных правовых актов.

В связи с активной нормотворческой деятельностью законодательных (представительных) органов власти, как в прокуратуры субъектов, так и в прокуратуры городов и районов поступает большой объем актов, требующих их правовой проверки до их принятия и опубликования.

Весомую часть актов, по которым проводится правовая и антикоррупционная экспертиза, составляют правовые акты органов исполнительной власти субъектов и местного самоуправления.

Так, в прокуратуру Ставропольского района Самарской области направляются проекты решений для их проверки и утверждения. Например, прокуратурой был изучен проект решения «О внесении изменений в Устав сельского поселения Александровка муниципального района Ставропольский». Прокуратурой отмечено, что проект обладает признаками нормативности, изучение проекта показало, что проект противоречит требованиям федерального законодательства и содержит коррупциогенные факторы. Прокуратура указала на допущенные в проекте решения недочеты, направила соответствующую информацию с последующим пересмотром проекта решения и предоставления новой редакции в прокуратуру района на проверку.

В.Ю. Шевченко утверждает, что требования прокуроров об изменении нормативного правового акта, направленное в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ или в представительный орган местного самоуправления, подлежит обязательному рассмотрению на ближайшем заседании соответствующего органа. Закон не устанавливает, что рассмотрение должно проходить при обязательном участии прокурора, однако результат рассмотрения акта прокурорского реагирования должен быть направлен в орган прокуратуры, с указанием принятых мер по устранению выявленного нарушения, привлечения лиц к ответственности.

Тем самым, прокуратура не нарушая принцип невмешательства в деятельность иных органов и не подменяя их, производит мониторинг правовых актов, затрагивающих права и свободы граждан, конституционные нормы и нормы федерального законодательства, реагируя на все выявленные нарушения [72].

Также стоит сказать о взаимодействии прокуратуры и органов законодательной власти на федеральном уровне. В связи с внесением изменений в Конституцию РФ от 01.07.2020 изменен порядок назначения и освобождения от должности Генерального прокурора РФ. До внесения изменений Генеральный прокурор и заместители Генерального прокурора Российской Федерации назначались на должность и освобождались от нее Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. После внесения изменений в основной закон государства назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора осуществляется Президентом РФ после консультаций с Советом Федерации. Таким образом, законодателем устранен вопрос подчиненности прокуратуры законодательной ветви власти.

Кроме того, согласно части 7 статьи 12 Федерального закона «О прокуратуре» Генеральный прокурор Российской Федерации ежегодно представляет палатам Федерального Собрания Российской Федерации и Президенту Российской Федерации доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению [67]. 23 апреля 2021 года Генеральный прокурор РФ Игорь Краснов выступил в Совете Федерации с отчетным докладом за 2020 год. Глава надзорного ведомства рассказал, что его подчиненные взыскали с чиновников-коррупционеров рекордные 74 миллиардов рублей, а также заручился поддержкой сенаторов в продвижении своей инициативы об отмене судебного штрафа по ряду составов преступлений. Генпрокурор рассказал, что надзорным ведомством разработан пакет поправок в УК РФ и УПК РФ о запрете на освобождение от уголовной ответственности с применением судебного штрафа за ряд составов преступлений, в том числе коррупционной и экстремистской направленности.

Таким образом, взаимодействие органов прокуратуры и законодательной ветви власти можно проследить в виде участия прокуратуры в процессе реализации законодательства (надзор за его

соблюдением), правотворческой деятельности прокуратуры на уровне субъектов, проведение антикоррупционной (правовой) экспертизы нормативных актов различных уровней законодательной власти, а также органов местного самоуправления, предоставление отчетности о состоянии законности и правопорядка на территории страны Совету Федерации и Президенту РФ.

Можно сделать вывод, что прокуратура и органы законодательной власти тесно связаны в своей деятельности, законодательная ветвь власти принимает законы, а прокуратура в свою очередь обеспечивает их правильное исполнение и соблюдение посредством всестороннего надзора. Прокуратура активно участвует в правотворческом процессе на региональном уровне, устраняя коллизии и пробелы в законодательстве субъектов и проводя их в соответствие с федеральным законодательством. Ежегодный доклад Генерального прокурора позволяет выявить пробелы федерального законодательства и своевременно устранять их, приводя в соответствие с социально-экономической ситуацией в стране и с учетом криминогенной обстановки.

2.3 Взаимодействие прокуратуры и судебной власти

Конституция РФ объединила в единой главе два самостоятельных органа государства прокуратуру и суд, что создает вопрос относительно взаимодействия данных органов, кроме того, они схожи в своих основных задачах и функциях, их целью является восстановление нарушенных прав [19].

Вопрос относительно помещения прокуратуры и судебной власти в единую главу Конституции РФ вызывает множество споров в научных кругах, а истоки данного законодательного решения исходят из истории принятия Конституции РФ. Для прокуратуры не осталось места, ее хотели уничтожить, как государственный орган и только в ночь до издания проекта

Конституции РФ 1993 года было принято решение сохранить данный орган, поместив его в единую главу с судебной властью.

По мнению Г.Н. Онланбековой, взаимоотношения суда и прокуратуры требуют анализа принципов, на основе которых осуществляется взаимодействие органов судебной власти и прокуратуры. Анализ юридической литературы дает понять, что взаимодействие данных органов строится на основополагающих принципах: законности, равенства, взаимной ответственности и гласности. Стоит отметить, что из трех существующих ветвей власти прокуратура и суд чаще всего взаимодействуют друг с другом по вопросам защиты нарушенных прав, при этом важным является отсутствие в вопросах взаимодействия основной функции прокуратуры – надзорной [31].

На основании статей 118 и 120 Конституции РФ правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства. Судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону. Тем самым, основным законом государства исключена возможность вмешательства других органов в отправлении правосудия. Следовательно, взаимоотношения органов прокуратуры и суда являются уникальными, прежде всего для органов прокуратуры, здесь возникает вопрос о роли прокуратуры при осуществлении правосудия [19].

Федеральный закон «О прокуратуре РФ» отвечает на данный вопрос в разделе 4, который именуется «участие прокурора в рассмотрении дел судами», где прокуратура меняет свой статус надзорного органа и становится одним из участников судебных процессов [67].

Сам процесс участия прокуратуры в судебных заседаниях строго регламентирован, участие прокуроров в судебных заседаниях условно можно разделить на участие в гражданских делах и участие в уголовных делах, каждое из которых имеет свою специфику.

Вопрос участия прокуратуры в гражданском судопроизводстве регламентируется Приказом Генпрокуратуры России от 11.01.2021 № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве», где указаны основные задачи, стоящие перед прокуратурой при участии в гражданском и административном судопроизводстве: защита и реальное восстановление нарушенных прав, законных интересов граждан, неопределенного круга лиц, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований; обеспечение законности на всех стадиях гражданского и административного судопроизводства [36].

Гражданский процессуальный кодекс РФ в ч. 1 ст. 45 предусматривает, что прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований [15].

Заявление в суд о защите прав и законных интересов подается прокуратурой только если гражданин, обратившийся в прокуратуру за защитой своих прав, является неспособным самостоятельно защищать свои права в суде в силу возраста, недееспособности либо состояния здоровья, данные ограничения не распространяются на категории дел, связанные с защитой социальных, трудовых прав, защитой конституционных основ, в том числе защитой материнства, отцовства и детства, охраной здоровья, социальной защитой.

На практике, основная категория гражданских дел, в которых принимает участие прокуратура, связана с защитой прав несовершеннолетних, а также иски о нарушении прав неопределенного круга лиц. Например, прокуратура Ставропольского района Самарской области в ходе проверки соблюдения законодательства о безопасности дорожного движения в администрации сельского поселения Осиновка муниципального

района Ставропольский Самарской области, в ходе которой выявлены нарушения.

Выявлено, что невыполнение администрацией сельского поселения Осиновка требований законодательства об обеспечении безопасности дорожного движения создает предпосылки для аварийных ситуаций, возникновению дорожно-транспортного травматизма, в том числе детского, что недопустимо. Прокуратурой района направлено представление об устранении выявленных нарушений, однако, они не были устранены должным образом, в связи с чем, прокуратурой направлен административный иск в суд об обязанности устранения нарушений. В последующем иск был принят к производству судом, назначено судебное заседание с привлечением участия органа прокуратуры.

Кроме того, прокуратура согласно ст. 28.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях обладает полномочием возбуждать дела об административном правонарушении по отдельным составам, перечисленным в КоАП РФ, принимать участие при рассмотрении таких дел и обжаловать принимаемое решение. Кроме того, прокурор вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, предусмотренном КоАП РФ [20].

Так, например, прокуратурой Ставропольского района Самарской области проведена проверка соблюдения законодательства о противодействии коррупции в администрации сельского поселения Мусорка муниципального района Ставропольский Самарской области, в ходе которой выявлены нарушения. Выявленные нарушения законодательства влекут за собой возможность сокрытия служащими администрации с.п. Мусорка доходов, имущества и обязательств имущественного характера, потворствует коррупционным проявлениям.

По указанному факту прокуратурой Ставропольского района 28.08.2020 в адрес администрации сельского поселения Мусорка внесено

представление об устранении нарушений закона. Исходя из представленного ответа администрации с.п. Мусорка нарушения законодательства устранены.

Однако при проведении повторной проверки на официальном сайте администрации с.п. Мусорка сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера муниципального служащего с.п. Мусорка, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, не размещены.

Прокуратурой направлено административное заявление в районный суд о признании бездействия администрации сельского поселения и обязанности устранить имеющиеся нарушения федерального законодательства. В данном случае прокуратура, являясь инициатором возбуждения дела об административном правонарушении, становится обязательным участником будущего судебного процесса.

Важность участия прокуратуры подчеркивается также порядком выступлений прокурора в процессе судебного разбирательства так, прокурор, обратившийся в суд за защитой нарушенных прав или оспариваемых прав, излагает суть предъявленного заявления или иска, первым выступает первым в судебных прениях, дает заключения по рассматриваемому вопросу в качестве органа, надзирающего за соблюдением законности, также прокурор вправе подать представление о пересмотре дела по вновь открывшимся обстоятельствам, согласно ст. 394 ГПК РФ.

Кроме того, прокуратура в порядке статьи 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации вправе обращаться в арбитражный суд с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления, затрагивающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; с иском о признании недействительными сделок, совершенных данными государственными органами и органами местного самоуправления, с иском об истребовании государственного и муниципального имущества из чужого незаконного владения [4].

Таким образом, прокуратура при обязательном ее участии в рассмотрении гражданских дел судами охватывает в своей деятельности весь законодательный массив, выявляя нарушенное право и сферы законодательства, участвуя в рассмотрении дел и принося протесты на незаконные судебные решения посредством подачи апелляционных жалоб [23, с. 70].

Также стоит рассмотреть функцию прокуратуры, связанную с ее участием в рассмотрении судами уголовных дел, которая регламентирована пунктом 1 статьи 1 ФЗ «О прокуратуре», согласно данной функции, прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством участвуют в рассмотрении дел судами, опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов [67]. Участие прокуратуры при рассмотрении судами уголовных дел сводится к проверке соблюдения основных конституционных прав граждан, защите охраняемых интересов общества и государства, направлено на укрепление законности уголовного судопроизводства.

Прокуратура, участвуя в судебном разбирательстве, осуществляет две функции: во-первых, представляет государственное обвинение, во-вторых, надзирает за тем, чтобы при производстве по уголовному делу соблюдались все нормы законодательства, кроме того, прокуратура следит за обоснованностью принятия промежуточных процессуальных и итоговых решений суда опротестовывает противоречащие закону судебные решения.

Стоит отметить, что прокуратура является обязательным участником при рассмотрении дел публичного и частно-публичного обвинения.

Ряд авторов, в частности З.В. Макарова утверждает, что прокуратура является основным участником стороны обвинения в судопроизводстве, однако, несмотря на это, уполномоченное лицо (обвинитель) обязано сохранить позицию, принципиально основанную на законодательстве. В связи с чем, при принятии незаконного или необоснованного решения

прокуратура обязана реагировать на такие акты посредством внесения представлений [27].

Важным вопросом является уникальная позиция прокуратуры на стадии уголовного судопроизводства, так, уполномоченное лицо, выступая в качестве государственного обвинителя, теряет свои властно-распорядительные полномочия по отношению к суду, возникает новый правовой статус государственного обвинителя, который обладает уникальными правами и обязанностями вплоть до вынесения итогового судебного решения.

В соответствии с пунктом 6 статьи 5 Уголовно-процессуального кодекса России государственный обвинитель - должностное лицо органа прокуратуры, поддерживающее от имени государства обвинение в суде по уголовному делу [55].

Важность участия прокуратуры в уголовном судопроизводстве и ее особый процессуальный статус на стадии судебного разбирательства определен и тем, что прокуратура непосредственно участвует в направлении уголовных дел в суд, посредством утверждения итого процессуального акта по уголовному делу, тем самым прокуратура проверяет его соответствие нормам закона, проверяет имеющуюся доказательственную базу по уголовному делу и правильность квалификации преступления, а также удостоверяет законность всех следственных действия, проведенных органами предварительного расследования.

Приказом Генерального прокурора № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» функция представления обвинения выделена в качестве важнейшей, в связи с чем, требуется ее систематическое совершенствование со стороны всех должностных лиц органов прокуратуры. На основании Приказа, государственный обвинитель должен обладать активной позицией и проявлять особые профессиональные навыки, участвуя в судопроизводстве [43].

Права органов прокуратуры, осуществляемые на стадии судебного разбирательства, регламентированы статьей 246 Уголовно-процессуального кодекса РФ, в них входят: право знакомиться с материалами уголовного дела (ч. 4 ст. 246 УПК РФ); обладать временем для подготовки к судебному разбирательству (ч. 4 ст. 246 УПК РФ); активно участвовать в судебном разбирательстве (ч.1 ст. 246 УПК РФ); заявлять отводы и ходатайства по существу рассматриваемого дела (ст. 230 УПК РФ); представлять доказательства и участвовать в их исследовании (ч. 5 ст. 246 УПК РФ); право апелляционного обжалования судебных решений (ст. 389.1, 389.2 УПК РФ) [55].

Таким образом, взаимодействие прокуратуры как государственно-правового института с судебной ветвью власти строится на уникальных началах. Прокуратура утрачивает свой контрольно-надзорный статус по отношению к суду и приобретает статус участника судопроизводства, отличающегося спецификой в зависимости от направления судебного процесса, будь то уголовное, гражданское, административное либо арбитражное судопроизводство.

Особое внимание органами прокуратуры уделяется участию в гражданском судопроизводстве, где прокурор защищает интересы социально незащищенных граждан, в том числе несовершеннолетних лиц, а также уголовному судопроизводству, где прокуратура приобретает статус государственного обвинителя, действуя от имени Российской Федерации и представляя ее интересы, участвует в восстановлении нарушенных прав.

В ходе исследования вопросов данной главы диссертации, сделан вывод о том, что прокуратура, хотя тесно взаимодействует и активно сотрудничает с существующими ветвями власти, все же не относится ни к одной из них. Необходимо более детальное законодательное разграничение статуса органов прокуратуры и иных органов.

Глава 3 Ведущие направления деятельности прокуратуры на современном этапе развития

3.1 Защита прав несовершеннолетних – один из ведущих видов надзорной деятельности прокуратуры России

На основании статьи 38 Конституции РФ семья, материнство и детство находятся под защитой государства. Так, 21 апреля 2021 года состоялось ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию, где глава государства отметил, что положения о демографическом развитии, защите семьи и детства должны получить свое практическое воплощение в работе всех уровней власти. Президент РФ предложил в каждом национальном проекте предусмотреть специальный раздел, направленный на поддержку молодых людей, молодежи [19].

Прокуратура как главный надзорный орган страны призвана активно участвовать в реализации национальных проектов, обеспечивать гарантии прав несовершеннолетних и противостоять их нарушению.

Прокурорский надзор за исполнением законодательства о молодежи и несовершеннолетних - это производимая в определенных законодательством формах деятельность прокурора по обнаружению и профилактике нарушений законов в отношении несовершеннолетних, посредством имеющихся у прокуратуры методов и средств для упрочения законности и охраны законных интересов, свобод и правомочий несовершеннолетних [69].

Основным внутренним актом, регламентирующим деятельность органов прокуратуры в сфере защиты прав несовершеннолетних, является Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи», который определяет специализированные направления деятельности прокуратуры, направленные на защиту прав несовершеннолетних лиц [48]. К основным направлениям можно отнести:

пресечение фактов жестокого обращения с детьми, надзор за заботой о нравственном воспитании детей, своевременное реагирование на нарушения жилищных и имущественных прав несовершеннолетних, обеспечение надзора за деятельностью органов опеки и попечительства. Надзор осуществляется за всеми сферами законодательства, связанными с реализацией прав несовершеннолетних на социальное обеспечение, образование, медицинскую помощь и нормальное развитие.

В связи с чем, статистическая отчетность органов прокуратуры, является наглядным примером проблемных моментов данного вида надзорной деятельности.

Так за прошедший период 2021 года в прокуратуре Ставропольского района Самарской области выявлено 124 нарушения законодательства в сфере соблюдения прав и интересов несовершеннолетних, что составило большую часть из всех нарушений совершенных в сфере прав и свобод человека и гражданина. Следовательно, несмотря на активное законодательное регулирование, несовершеннолетние лица остаются социально незащищены, и требуется соответствующее вмешательство надзорных государственных органов для защиты их интересов.

На основании пункта 1.6 Приказа Генеральной прокуратуры РФ № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» приоритетным направлением противодействия преступности на территории России является в частности надлежащий надзор за исполнением законов по предупреждению преступности несовершеннолетних [44].

На основании чего, органы прокуратуры обязаны своевременно использовать меры прокурорского реагирования при выявлении любых случаев нарушения законодательства, возникающих при осуществлении предварительного расследования по делам о преступлениях, связанных с вовлечением несовершеннолетних в совершение преступлений совершеннолетними лицами, а также в совершение иных антиобщественных

действий. Надзор также распространяется на выявление всех фактов непринятия сотрудниками полиции мер при обнаружении деяний, связанных с причинением вреда здоровью, нормальному развитию и нравственности несовершеннолетних, а также с иными нарушениями их прав и законных интересов.

Примером реализации надзора за соблюдением прав несовершеннолетних лиц является приговор Ставропольского районного суда Самарской области, на основании которого М. признана виновной в совершении преступлений, предусмотренных п. «в» ч. 2 ст. 112, п. «г» ч.2 ст. 117, ст. 156 УК РФ. Прокурором принесено апелляционное представление на решение суда в связи несоответствием выводов суда фактическим обстоятельствам дела, несправедливостью приговора суда, вследствие чрезмерной мягкости назначенного наказания, существенными нарушениями уголовно-процессуального закона, а также в связи с неправильным применением норм уголовного закона при постановлении приговора.

В ходе судебного разбирательства по настоящему уголовному делу, исследование материалов уголовного дела и представленных доказательств показало, что *** при совершении инкриминируемых ей деяний затронула основные права ребенка на здоровое развитие, в связи с чем, наказание, назначенное подсудимой, является чрезмерно мягким и не соответствует целям исправления осужденной. На основании чего, прокурор просит отменить вышестоящий суд вынесенное решение.

Пункт 3.5 Приказа Генерального прокурора РФ от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» указывает на необходимость добиваться безусловного исполнения органами и учреждениями системы профилактики, их должностными лицами требований закона о выявлении беспризорных и безнадзорных детей, семей, находящихся в социально опасном положении, а также о соблюдении ими обязанности информировать о положении таких

семей компетентные органы, для защиты и восстановления прав несовершеннолетних [70].

В связи с чем, прокуратурой проводятся регулярные проверки исполнения законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних уполномоченными на то органами. Согласно Федеральному закону от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» к таким органам относят: комиссии по делам несовершеннолетних, органы внутренних дел, органы управления социальной защиты и учреждения социального обслуживания, специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации [65].

При выявлении нарушений в работе указанных органов прокуратурой должны приниматься своевременные меры прокурорского реагирования с привлечением виновных лиц в ответственности.

Так, прокуратурой Ставропольского района проведена проверка соблюдения законодательства при использовании средств материнского капитала. В ходе проверки установлено, что ответчица имеет несовершеннолетних детей. В целях реализации права на дополнительную меру социальной поддержки, *** обратилась в УПФ РФ (ГУ) в Центральном районе г.о. Тольятти Самарской области с заявлением о распоряжении средствами капитала. Заявление было удовлетворено и выделенные денежные средства направлены на оплату приобретаемого жилого помещения по договору, однако, до настоящего времени доли жилого помещения, в нарушение законодательства, ответчица в общую собственность с несовершеннолетними детьми не оформила.

Бездействие ответчицы, выражающееся в неоформлении права общей собственности с несовершеннолетними детьми на жилое помещение, лишает последних права на имущество, которое должно им принадлежать в силу закона и гарантировано Конституцией РФ, гражданским, семейным законодательством и Федеральным законом № 256-ФЗ.

В связи с чем, прокуратурой района направлен административный иск в суд в порядке статьи 45 ГПК РФ.

Особое внимание уделяется прокурорским проверкам о неисполнении обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего, где выяснению подлежат следующие сведения: обстоятельства контроля за поведением несовершеннолетнего, обеспечение данных лиц одеждой, питанием, жилищными условиями, доступ к образованию, обстоятельства привлечения ребенка к труду, меры, направленные на воспитание ребенка и методики воспитания, применение к ребенку насилия.

Проводятся систематические прокурорские проверки в органах и учреждениях, работа которых связана с основными правами несовершеннолетних.

Приведем пример, так, прокуратурой Ставропольского района при осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и действующего законодательства о санитарно-эпидемиологического благополучия в ГБОУ СОШ с. Александровка выявлены нарушения, которые стали возможны с связи с деятельностью должностного лица – руководителя СПДС «Теремок» ГБОУ СОШ, которая допустила нарушения санитарных требований при приготовлении, хранении пищи и напитков. В связи с выявленными нарушениями, на основании ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ прокуратурой возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 6.6 КоАП РФ, материал проверки был направлен в уполномоченный орган – Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия населения в г. Тольятти.

Кроме того, на сегодняшний день судами рассматривается большое количество уголовных и гражданских дел, связанных с защитой прав несовершеннолетних лиц, где важным участником выступает прокуратура. Следует отметить также особенность правового положения прокуратуры в данной категории дел. Прокуратура при рассмотрении указанной категории дел имеет право обратиться в суд с иском заявлением к усыновителям

ребенка, давать правовые заключения, выступать активным участником дел, вносить представления на решения суда. Следовательно, прокуратура выступает не просто участником процесса, она реализует непосредственную защиту прав социально незащищенных граждан (несовершеннолетних), прилагает все правовые средства для выявления истины по делу.

Так, прокуратурой Ставропольского района Самарской области принято участие в рассмотрении искового заявления законного представителя несовершеннолетнего ребенка (матери) о лишении родительских прав отца ребенка, где помощником прокурора давал заключение по настоящему делу в порядке ч. 3 ст. 45 ГПК РФ. В данном деле помощник прокурора, изучив материалы дела, а также проанализировав сложившуюся ситуацию с точки зрения законности и прав несовершеннолетнего, посчитал необходимым удовлетворить требования истца и лишить отца ребенка родительских прав, поскольку ответчик уклоняется от выполнения родительских обязанностей, не содержит его материально, а также не участвует в его жизни. Суд, проанализировав позицию прокурора и представителя органа опеки и попечительства, вынес решение о лишении отца родительских прав.

Острым остается вопрос относительно преступлений совершаемых несовершеннолетними лицами и в отношении них, количество уголовных дел данной категории не уменьшается. Чаще всего совершаются преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетних, а также связанные с их материальным обеспечением. Прокуратура, участвуя в рассмотрении подобных уголовных дел, в судебных прениях высказывает свою позицию относительно вида и размера наказания. Прослеживается соответствие судебных решений и позиций государственного обвинителя [17].

Так, 25.02.2019 года в судебном заседании слушалось дело в отношении ***, обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 134 УК РФ. В судебных прениях прокурор просил суд назначить

наказание в виде 200 часов обязательных работ. Судом Ставропольского района *** было назначено наказание в виде 180 часов обязательных работ.

Кроме того, остается высоким уровень преступности с участием несовершеннолетних лиц, которые зачастую совершают преступления небольшой и средней тяжести в составе группы лиц. Так, 22.04.2019 года Ставропольским районным судом рассмотрено дело в отношении несовершеннолетнего ***. По мнению гособвинителя обвиняемому необходимо назначить наказание в виде 50 часов обязательных работ. Судом Ставропольского района назначено наказание в виде 40 часов обязательных работ.

Таким образом, прокурорский надзор, направленный на защиту прав несовершеннолетних лиц является ведущим направлением деятельности данного государственного органа, поскольку он связан с реализацией прав социально незащищенной категории граждан. Прокуратура обязана незамедлительно реагировать на любые сообщения о нарушении прав несовершеннолетних лиц, предотвращать подобные нарушения посредством проведения систематических прокурорских проверок уполномоченных органов, а также выступать в качестве государственного эксперта в судебных заседаниях по категориям дел, участниками которых являются несовершеннолетние лица или затрагиваются их права и интересы в рамках уголовного и гражданского судопроизводства.

3.2 Правовое просвещение населения органами прокуратуры Российской Федерации

Указом Президента РФ от 25.12.2020 № 812 «О проведении в Российской Федерации Года науки и технологий» 2021 год объявлен в Российской Федерации Годом науки и технологий [58].

В соответствии с Основами государственной политики РФ в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан мерами

государственной политики в сфере повышения правовой культуры граждан являются, в том числе и совершенствование системы профилактики нарушений закона в деятельности правоохранительных органов, участие последних в пропаганде правовых знаний, информирование населения о своей деятельности, расширение взаимодействия с общественностью и СМИ, распространение положительного опыта [30].

Прокуратура как многофункциональный надзорный орган в своей деятельности охватывает все сферы общественной жизни, связанные с соблюдением законности и важным является своевременное предотвращение нарушений законодательства, что обеспечивается просветительской правовой работой органов прокуратуры.

Федеральным законом «О прокуратуре» правовое просвещение населения как направление прокурорской деятельности или как самостоятельная функция прокуратуры не рассматривается. Однако, правовое просвещение активно осуществляется прокурорскими работниками и тесно связано со всеми направлениями деятельности прокуратуры.

Надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ основная функция прокуратуры.

Практика приказывает, что основные цели по соблюдению законности не достигаются лишь функцией надзора и последующим восстановлением прав, также необходимо предупреждать подобные нарушения. В связи с чем, на основании Приказа Генпрокуратуры России от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» прокуратура призвана осуществлять работу по формированию правовой культуры общества, повышению юридической осведомленности граждан [37].

Можно выделить два направления деятельности, связанные с просветительской работой органов прокуратуры: взаимодействие со СМИ и непосредственно правовое просвещение.

Правовое просвещение, осуществляемое органами прокуратуры, способствует преодолению правового нигилизма, повышению правовой культуры в обществе, а также направлено на ликвидацию правовой безграмотности населения.

Чаще всего речь идет о проведении лекционной работы с населением, связанной с разъяснением действующего законодательства, а также информирование граждан о правовых нововведениях.

Стоит также отметить, что сама по себе деятельность органов прокуратуры также несет в себе праворазъяснительную и правопросветительскую функцию, поскольку Федеральный закон «О прокуратуре» обязывает должностных лиц вскрывать обстоятельства, способствующие нарушению законов.

Так, посредством применения мер прокурорского реагирования прокуратура выявляет нарушенную норму закона, указывает на необходимость правомерного поведения, определяет, какие нормы закона должны быть применены в данном случае, предупреждает о возможных правовых последствиях за совершенное правонарушение [33].

Прокуратура выявляет правонарушение и квалифицирует его в соответствии с нарушенной нормой закона, указывает на необходимость правомерного поведения, определяет, какие нормы закона должны быть применены в данном случае, предупреждает о возможных правовых последствиях за совершенное правонарушение [Приложение А].

Также просветительская работа проводится и при рассмотрении заявлений и жалоб граждан, даже если прокуратурой не применяются меры прокурорского реагирования, гражданину в установленный срок дается мотивированный ответ на обращение, в котором ему разъясняется законодательство и возможности обратиться за защитой нарушенного права в компетентный уполномоченный орган [Приложение Б].

Выступая в суде в качестве государственного обвинителя, либо представляя интересы неопределенного круга лиц или социально

незащищенных граждан, прокуратура должна обосновывать свою правовую позицию на основании норм законодательства, указывать на выявленные нарушения и предлагать суду возможные меры по устранению таких нарушений.

Просветительская работа органов прокуратуры строится на основании разработанного Плана по правовому просвещению и информированию населения, который составляется каждое полугодие прокурором района или города и утверждается прокуратурой субъекта РФ. План может меняться в зависимости от актуальности информации, которую необходимо донести до населения.

Так, на основании плана работы прокуратуры Ставропольского района Самарской области на период 2 полугодия 2020 года, запланировано проведение лекций с разъяснением законодательства, подготовка буклетов и памяток в виде правовых публикаций и социальной рекламы. Во исполнение Приказа прокурора Самарской области от 22.01.2018 № 6 «Об организации и учете работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» на основании данного плана прокуратура района отчитывается в областную прокуратуру о результатах просветительской работы.

Кроме того, разъяснительная работа с населением проводится органами прокуратуры на основании наиболее актуальных и проблемных вопросов, поступающих в компетентный орган от граждан.

Так, например ИП Емельянов И.С. просил разъяснить ему правомерность проведения проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в период с 4 по 7 мая 2021 года. Помощник прокурора Ставропольского района разъяснил предпринимателю действующее законодательство, указав, что, исходя из смысла ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 26.12.2008 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» следует, что проверочные

мероприятия органами контроля в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей могут проводиться только в рабочие дни. В соответствии с Указом Президента РФ от 23.04.2021 № 242 «Об установлении на территории Российской Федерации нерабочих дней в мае 2021 года» дни с 04 по 07 мая 2021 определены как нерабочие.

С учетом изложенного, проведение проверок, в том числе составление акта проверок в указанные дни, противоречит требованиям законодательства. В случае неправомерных действий органов контроля предприниматель вправе обратиться в прокуратуру Ставропольского района.

На основании Приказа Генпрокуратуры России от 17.05.2018 № 296 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации и общественностью» взаимодействие со СМИ и общественностью рассматривается как одно из важнейших направлений работы органов прокуратуры, который осуществляется, исходя из анализа состояния законности и прокурорской деятельности [38].

Приказом предусмотрена необходимость систематического осуществления информирования население через официальные интернет-представительства органов прокуратуры, информационные агентства, печать, радио и телевидение о состоянии законности и правопорядка. Кроме того, установлена необходимость оперативно сообщать в средства массовой информации о направлении в суд уголовных дел, вызвавших повышенный общественный резонанс, и вынесенных по ним судебных решений, а также о прокурорских проверках, в процессе которых вскрыты многочисленные нарушения законов.

Так, например, данная информация размещается на сайте прокуратуры Самарской области, в печатных изданиях и сетевых изданиях газет. Прокуратура Ставропольского района информирует граждан о нововведениях в законодательстве и разъясняет его в газете «Ставрополь-на-Волге». Сегодня активно внедряются в деятельность прокуратуры информационные технологии, правовые публикации размещаются для

общего доступа на часто используемых гражданами сайтах и приложениях, доступных на мобильных устройствах. Лекционные мероприятия в настоящее время все активнее проводятся органами прокуратуры с помощью видео связи в онлайн режиме. Кроме того, в рамках осуществления надзора за соблюдением законности прокуратурой проводится систематический мониторинг официальных сайтов органов государственной власти и местного самоуправления в сети Интернет. Зачастую в ходе данного мониторинга выявляются нарушения действующего законодательства [24].

Так, прокуратурой города Жигулевска во исполнение требований приказа областного прокурора «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о социальной защите и социальном обслуживании инвалидов» 15.01.2021 проведен мониторинг официального сайта МБУК «Жигулевская ЦБС» в сети Интернет на предмет соблюдения законодательства о социальной защите инвалидов, в ходе которого выявлены нарушения.

Проведенный мониторинг названного сайта показал, что последний не отвечает требованиям Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», ГОСТу Р 52872-2019 «Национальный стандарт Российской Федерации. Сайт при предоставлении информации об оказываемых учреждением услугах, не адаптирован для его восприятия инвалидами по зрению и не содержит соответствующей альтернативной версии сайта, приспособленной для инвалидов по зрению, в том числе в целях обеспечения возможности доступа к информации о предоставляемых учреждением услугах. В связи с чем, прокуратурой внесено представление об устранении нарушений законодательства о социальной защите инвалидов, где подробно разъяснены нарушенные нормы законодательства, выявленные нарушения и правовые последствия в случае не устранения данных нарушений.

Кроме того, в ходе мониторинга сети Интернет зачастую органами прокуратуры выявляются существенные нарушения, когда возникает

необходимость направления административных исковых заявлений в порядке ст. 39 КАС РФ о признании информации, содержащейся в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, запрещенной к распространению на территории Российской Федерации.

Так, прокуратурой Ставропольского района в ходе мониторинга сети Интернет выявлен сайт, содержащий порнографическую информацию. В то же время, Конвенцией Совета Европы «О киберпреступности», подписанной 43 странами, запрещено производство, распространение, потребление и хранение порнографии, в том числе детской. Также подобная информация противоречит ряду законов Российской Федерации, в том числе, связанных с защитой прав детей и ведет к возникновению ответственности вплоть до уголовной. Подобная информация направлена на оказание сугубо негативного воздействия на психику человека и нарушает конституционные права граждан, влияет на формирование детской психики.

При проведении проверки прокуратурой не установлены владельца сайта, в связи с чем, прокуратурой в суд направлено административное исковое заявление, где прокуратура района просит суд признать содержащуюся в сети «Интернет» запрещенной к распространению на территории Российской Федерации, решение суда обратиться к немедленному исполнению, направив для исполнения в Управление Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовой коммуникации по Самарской области для включения страницы сайта в «Единый реестр доменных имен, указателей страниц и сайтов в сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети «Интернет», содержащие информацию, распространение которой в РФ запрещено».

Таким образом, правовое просвещение и информирование является самостоятельным направлением деятельности прокуратуры, которое в настоящее время активно совершенствуется и развивается. Надзорная деятельность органов прокуратуры невозможна без осуществления правового

просвещения, поскольку с помощью него осуществляется предотвращение нарушений законодательства, как со стороны населения, так и со стороны органов уполномоченных реализовывать права граждан. Следовательно, правовое просвещение и информирование помогают в построении правового государства, устраняют правовой нигилизм и формируют активную гражданскую позицию населения.

В ходе рассмотрения приоритетных направлений прокурорской деятельности сделан вывод о том, что полномочия органов прокуратуры пластичны, подвергаются корректировке в связи с развитием общественных отношений, а также новейшими задачами, которые возникают у государства в различные этапы его становления.

В связи с этим возникает необходимость по постоянному и своевременному изменению законодательства, что не всегда возможно.

Поэтому на практике органы прокуратуры при реализации своей деятельности руководствуются приказами ведомственного органа – Генеральной прокуратуры Российской Федерации по различным важнейшим вопросам деятельности.

Заключение

По итогам проведенного исследования сделан вывод о том, что прокуратура является важнейшим институтом не только государства, но и всего общества, самостоятельным и независимым органом государственной власти, основная задача которого – осуществление надзорной деятельности за состоянием законности и правопорядка в стране.

Правовой статус прокуратуры закреплён Основным законом государства, а также федеральным законодательством и ведомственными нормативными актами.

Полномочия данного органа зачастую отождествляются с полномочиями иных ветвей власти. Поэтому в ходе работы проведен анализ исторического становления и развития прокуратуры России, рассмотрены вопросы взаимодействия прокуратуры и иных ветвей власти.

Исследование различных исторических источников и мнений правоведов, теоретиков и конституционалистов, позволяет сделать вывод о том, что прокуратура как государственный орган имеет давнюю и богатую историю становления и развития, причем с изменением общественных отношений, созданием новых законов функции и полномочия данного органа также подвергаются корректировке.

Основоположником Российской прокуратуры является Петр I, создавший «государево око», целью которого являлся надзор и контроль за соблюдением законности во всех сферах государственного управления, а также предотвращение должностных преступлений.

В процессе развития общества и государства и в связи с государственными изменениями менялся и правовой статус прокуратуры, поскольку данный надзорный орган неотделим от государства. Однако надзорная деятельность прокуратуры оставалась неизменной, все полномочия данного органа направлены на выявление и предотвращение нарушений законодательства, восстановление нарушенной законности.

Деятельность прокуратуры зачастую сравнивают с законодательной властью, что является ошибочным, поскольку деятельность прокуратуры и деятельность законодательных органов власти только взаимно дополняют друг друга. Прокуратура следит за исполнением законов, реагирует на нарушения и принимает меры к устранению выявленных нарушений посредством мер прокурорского реагирования, которые носят персонифицированный характер и применяются в отношении граждан или должных лиц, нарушивших закон, что отличает данные органы.

В определенные исторические этапы деятельность прокуратуры была схожа с деятельностью исполнительной ветви власти, в частности, это связано с функцией прокуратуры по непосредственному осуществлению уголовного преследования, возможностью возбуждать уголовные дела, участвовать в расследовании преступлений. С 2007 года законодателем строго разграничены полномочия прокуратуры и органов, осуществляющих предварительное расследование. Прокуратура лишь надзирает за законностью при производстве предварительного расследования, а также направляет уголовные дела в суд по их окончании, делая это посредством подписания итогового процессуального решения, гарантируя тем самым законность и полноту собранной доказательной базы.

Конституция РФ объединила в единой главе два самостоятельных органа государства – прокуратуру и суд. Данное обстоятельство создает вопрос относительно взаимодействия данных органов власти. Нельзя отрицать схожесть целей и задач, присущих органам прокуратуры и судебной ветви власти. Однако сделан вывод о том, что первоначально название главы 7 Конституции РФ «Судебная власть» было некорректным, и новое название «Судебная власть и прокуратура», появившееся в результате конституционной поправки 2014 года, является более удачным, во всяком случае, до принятия новой российской конституции, в которой, как нам представляется, прокуратура займет самостоятельное автономное место. Прокуратура во взаимоотношениях с судом обладает уникальным статусом,

утрачивая свои надзорные полномочия и становясь участником судебного процесса, в котором прокурор всё-таки наделён широким кругом полномочий, направленных на законное разрешение дел, восстановление нарушенных прав социально незащищенных граждан и восстановление социальной справедливости.

Таким образом, прокуратура, несмотря на схожесть с иными государственными институтами, не относится к названным в Конституции РФ ветвям власти, а только тесно взаимодействует с ними посредством надзора за соблюдением законности при реализации органами публичной власти своих функций.

Выявлены приоритетные направления деятельности прокуратуры России, к которым относятся надзор за соблюдением прав и законных интересов семьи, в частности, надзор за защитой прав несовершеннолетних лиц. Данный вид надзора актуален в связи с наличием весомого числа нарушений прав несовершеннолетних, которые выявляются посредством прокурорских проверок, связанных с проверкой обеспечения несовершеннолетних одеждой, питанием, жилищными условиями, доступом к образованию, нормальному развитию и воспитанию.

Прокуратура систематически проводит проверки уполномоченных органов (опеки, КДН) на наличие нарушений и при их выявлении вносит акты прокурорского реагирования, требующие немедленного устранения нарушений. Прокуратура реагирует на все случаи ухода детей из дома, бродяжничество несовершеннолетних, держит на контроле все случаи вовлечения данной категории населения в совершение преступлений и антиобщественных действия. Особую актуальность данный вид надзора имеет в связи с федеральными и региональными выплатами на несовершеннолетних, введением материнского капитала на ребенка.

В связи с тем, что 2021 год объявлен Президентом Российской Федерации годом информационных технологий, актуальной является просветительская работа, осуществляемая органами прокуратуры, которая в

связи с развитием информационных технологий приобретает новый онлайн-формат. Разъяснительная работа находит отражение во всех прокурорских ответах на жалобы и заявления граждан, мерах прокурорского реагирования и даже в судопроизводстве, поскольку прокуратура обязана информировать население о наиболее социально опасных и/или распространенных нарушениях законодательства и санкциях за них.

Таким образом, функции прокуратуры уникальны и не присущи ни одному государственному органу. Прокуратура как целостный институт строится по системе вертикального соподчинения, а возглавляет систему Президент РФ, который назначает и освобождает от должности Генерального прокурора РФ; прокуроры субъектов Российской Федерации подчиняются непосредственно Генеральному прокурору, а нижестоящие территориальные органы подконтрольны прокурорам субъектов России. Следовательно, законодатель выделил прокуратуре особое место как отдельному государственному институту и ограничил возможность вмешательства в деятельность прокуратуры иных органов власти.

Однако существуют некоторые пробелы в законодательстве, и на сегодняшний день необходимо на законодательном уровне разграничить полномочия прокуратуры и отдельных ветвей государственной власти посредством выделения прокуратуре отдельной главы в Конституции РФ, а также внесения конкретики относительно полномочий прокуратуры и ее взаимодействия с различными государственными органами.

В частности, актуальным является вопрос о разграничении полномочий прокуратуры и иных правоохранительных органов, о чем свидетельствует весомое количество обращений, поступающих в органы прокуратуры по вопросам компетенции органов полиции и следствия. В связи с этим обстоятельством необходимо на законодательном уровне доработать вопрос относительно функции прокуратуры по осуществлению уголовного преследования, поскольку в связи с разделением органов прокуратуры и следствия данная функция прокуратуры становится спорной и возникает у

данного органа только на стадии судебного разбирательства. Также необходимо разграничить предметы ведения прокуратуры и Правительства РФ по вопросу осуществления уголовного преследования, поскольку при реализации своей деятельности правоохранительные органы подотчетны как Генеральной прокуратуре РФ, так и Правительству РФ.

Актуальным остается и вопрос относительно правотворческой деятельности органов прокуратуры. Практика многих регионов показывает, что прокуратура как надзорный орган информирована обо всех коллизиях и пробелах в законодательстве и выступает с большим количеством предложений по совершенствованию законодательства. Однако прокуратура по действующей Конституции РФ не имеет права законодательной инициативы, а лишь вносит предложения в уполномоченные на то органы. А между тем, основной задачей прокуратуры является осуществление надзора за соблюдением норм Конституции РФ, а также соответствия конституционным нормам принимаемых нормативно-правовых актов со стороны всех государственных органов. Отсутствие права законодательной инициативы, а также строгой регламентации правотворческой деятельности органов прокуратуры не позволяют в полной мере реализовать эту важнейшую надзорную задачу прокуратуры.

В ходе исследования выявлены следующие пробелы регулирования правового статуса прокуратуры Российской Федерации: неполнота правового регулирования, вызывающая проблемы взаимодействия прокуратуры с другими органами публичной власти, ограничение полномочий прокуратуры в сфере судопроизводства и надзора за органами предварительного расследования, отсутствие права законодательной инициативы.

Следовательно, для устранения имеющихся пробелов и плодотворного развития данного государственного института необходимо дальнейшее законодательное регулирование правового статуса прокуратуры.

Список используемых источников

1. Алтухова, Е.А. Актуальные вопросы организации координации деятельности по борьбе с преступностью прокурорами городского (районного) звена / Е.А. Алтухова // Сборник материалов VIII научно-практической конференции молодых ученых. Под редакцией А.Ю. Винокурова, К.А. Комогорцевой; Совет молодых ученых Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2016. – № 114. – С. 273-279.
2. Антипова, Н.Т. Вопросы взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с органами исполнительной власти / Н.Т. Антипова // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2019. – № 1. – С. 144-148.
3. Аразов, Р.М. Специализированные прокуратуры в системе прокуратуры Российской Федерации // Наука сегодня: материалы международной научно-практической конференции: в 2 частях. – 2018. – № 3. – С. 157-160.
4. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // Собрание законодательства РФ. – 29.07.2002. – № 30. – Ст. 3012.
5. Бажанов, С.В. Соотношение у прокуроров функций общего надзора и уголовного преследования на начальном этапе становления органов прокуратуры в российской Империи / С.В. Бажанов // Вестник экономической безопасности. – 2017. – № 44. – С. 106-110.
6. Бессабаров, В.Г. Функции, виды, направления (основные направления) деятельности современной прокуратуры / В.Г. Бессабаров // Российский университет дружбы народов (РУДН). – 2017. – № 56. – С. 32-40.
7. Боброва, Н.А. Дума о Думе: дневник и мемуары депутата четырех созывов. К 25-летию Самарской Губернской Думы / Н.А. Боброва. — Самара: АНО «Издательство СНЦ». – 2019. – 194 с.

8. Бушуев, С.В. История государства Российского. Книга 2. XVII-XVIII вв.: Историко-библиографические очерки / С.В. Бушев. – Новосибир.: Сиб. Хронограф. – 2017. – 264 с.
9. Винокуров, А.Ю. Проблемы классификации прокурорской деятельности / А.Ю. Винокуров // Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции. – 2016. – № 9. – С. 101-109.
10. Власова, М.А. Загадка главы 7 Конституции РФ, или О том, кто спас российскую прокуратуру от ликвидации в 1993 году / М.А. Власова // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 10. – С. 61-64.
11. Воробьев, Т.Н. Проблемы определения правового статуса прокуратуры в Российской Федерации / Т.Н. Воробьев // Государственно-правовые отношения. – 2017. – № 43. – С. 144.
12. Воронин, О.В. Об организации и устройстве прокурорской деятельности в некоторых зарубежных странах / О.В. Воронин // Уголовная юстиция. – 2018. – №12. – С. 113-115.
13. Галузо, В.Н. Власть прокурора в России (историко-правовое исследование): монография (часть I) / В.Н. Галузо. Москва. – 2008. – 16 с.
14. Голощапова, Д.С. К вопросу о правовом положении прокуратуры в Российской Федерации / Д.С. Голощапова // Молодой ученый. – 2018. – №7. – С. 126-128.
15. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // Собрание законодательства РФ. – 18.11.2002. – № 46. – Ст. 4532.
16. Графский, В.Г. Всеобщая история права и государства: учебник для вузов / В.Г. Графский. М.: Норма, НИЦ ИНФРА-М. – 2013. – 512 с.
17. Дадаева, Ю.В. Прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних / Ю.В. Дадаева // Проблемы науки. – 2019. – № 66. – С. 73-76.
18. Зайцев, О.А. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник / О.А. Зайцев. М.: Экзамен. – 2014. – 256 с.

19. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.

20. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 30.04.2021, с изм. от 17.05.2021) // Собрание законодательства РФ. – 07.01.2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

21. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685) // документ опубликован не был.

22. Кобзарев, Ф.М. Теоретические, правовые и организационные основы координации прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: монография / Ф.М. Кобзарев. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – 2015. – 414 с.

23. Коршунова, О.Н. Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики: монография / О.Н. Коршунова, В.В. Лавров, Е.Л. Никитин и др. Москва: РУСАЙНС. – 2019. – 368 с.

24. Кульмашева, И.Ф. Актуализация праворазъяснительной и правопросветительской деятельности прокуратуры / И.Ф. Кульмашев // Законность. – 2020. – № 89. – С. 66-71.

25. Кучинская, Е.В. История возникновения, становления и развития Российской прокуратуры / Е.В. Кучинская // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия «Право». – 2014. – № 2(16). – С. 81-87.

26. Ломовский, В.А. Прокурорский надзор: учебник / В.А. Ломовский. М.: Издательский центр «МарТ». – 2014. – 310 с.

27. Макарова, З.В. Справедливость в уголовном судопроизводстве / З.В. Макарова // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2015. – № 77. – С. 166-172.

28. Муравьев, Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. Том I. Прокуратура на Западе и в России: учебник / Н.В. Муравьев. Москва: Университетская типография, 1889 г.

29. Назаров, С.Н. Функции прокуратуры: проблемы теоретического обоснования / С.Н. Назаров // Северо-Кавказский юридический Вестник. – 2020. – № 3. – С. 128-134.

30. Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утв. Президентом РФ 28.04.2011 № Пр-1168) // Российская газета. – № 151. – 14.07.2011.

31. Онланбекова, Г.Н. Некоторые аспекты принципов взаимодействия органов судебной власти и прокуратуры / Г.Н. Онланбеков // Центра научного сотрудничества «Интерактив плюс». – 2015. – № 3 (5). – С. 501-503.

32. Петров, А. Интервью с Алексеем Казанником // ТААС, 12.06.2016.

33. Петров, А.И. Правовое просвещение как средство эффективности прокурорского надзора / А.И. Петров // Законность. – 2019. – № 56. – С. 4-8.

34. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 345 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» (ред. от 03.02.2021) // Собрание законодательства РФ. – 05.05.2014. – № 18 (часть IV). – Ст. 2188.

35. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений "Агора", межрегиональной общественной организации "Правозащитный центр "Мемориал", международной общественной организации "Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество "Мемориал", региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам "Гражданское содействие",

автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг "Забайкальский правозащитный центр", регионального общественного фонда "Международный стандарт" в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной» // Собрание законодательства РФ. – 02.03.2015. – № 9. – Ст. 1389.

36. Приказ Генпрокуратуры России от 11.01.2021 № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» // Законность. – 2021. – № 2.

37. Приказ Генпрокуратуры России от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» // Законность. – 2018. – № 9.

38. Приказ Генпрокуратуры России от 17.05.2018 № 296 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации и общественностью» // Документ опубликован не был.

39. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 26.01.2017 № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» // Законность. – 2017. – № 5.

40. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 28.12.2016 № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // Законность. – 2017. – № 3.

41. Приказ Генпрокуратуры России от 11.05.2016 № 276 (ред. от 23.12.2019) «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации» // Законность. – 2016. – № 8.

42. Приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» (ред. от 12.04.2021) // Законность. – 2013. – № 4.

43. Приказ Генпрокуратуры России от 25.12.2012 № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» // документ ранее опубликован не был.

44. Приказ Генпрокуратуры России от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» // Законность. – 2012. – № 3.

45. Приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» (ред. от 13.03.2018) // Законность. – 2010. – № 4.

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

47. Приказ Генпрокуратуры России от 17.09.2007 № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» (ред. от 26.08.2019) // Первоначальный текст документа также опубликован не был.

48. Приказ Генпрокуратуры Российской Федерации от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» // Законность. – 2008. – № 2.

49. Расширенное заседание коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации: подведение итогов работы ведомства за 2020 год и обозначение задачи по укреплению законности и правопорядка на 2021 год // Электронный ресурс: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/65165> (дата обращения: 06.05.2021).

50. Самтынова, Е. Президент РФ призвал органы внутренних дел к эффективной защите общества в цифровом пространстве [Электронный

ресурс] URL: <https://www.garant.ru/news/1449069/> (дата обращения 03.02.2021).

51. Селивановский, И.С. Прокуратура Российской Федерации в системе разделения властей: теоретико-правовой анализ / И.С. Селивановский // Современные научные исследования и инновации. – 2016. – № 7. – С.17.

52. Скворцова, А.П. Федеральная служба в системе органов исполнительной ветви власти Российской Федерации / А.П. Скворцова // Вестник Московского университета МВД России. – 2018. – № 110. – С. 216-218.

53. Смирнов, С.Н. История отечественного государства и права: учебное пособие / С.Н. Смирнов. М.: ЮНИТИ. – 2016. – 368 с.

54. Толстая, А.И. История государства и права России: учебное пособие / А.И. Толстая. М.: РГСУ, Омега-Л. – 2013. – 233 с.

55. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // Собрание законодательства РФ. – 24.12.2001. – № 52 (ч. I). – Ст. 4921.

56. Указ Президента Российской Федерации от 12.04.2021 № 213 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности» // Собрание законодательства РФ. – 19.04.2021. – № 16 (Часть I). – Ст. 2746.

57. Указ Президента Российской Федерации от 21.01.2020 № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 20.11.2020) // Собрание законодательства РФ. – 27.01.2020. – № 4. – Ст. 346.

58. Указ Президента Российской Федерации от 25.12.2020 № 812 «О проведении в Российской Федерации Года науки и технологий» // Собрание законодательства РФ. – 28.12.2020. – № 52 (ч. I). – Ст. 8797.

59. Указ Президента Российской Федерации от 18.04.1996 № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (ред. от 31.12.2019) // Собрание законодательства РФ. – 22.04.1996. – №17. – Ст. 1958.

60. Указание Генпрокуратуры России от 18.03.2020 № 170/7 «Об активизации прокурорского надзора за исполнением требований законодательства о целевом использовании бюджетных средств» // Законность. – 2020. – № 4.

61. Устав Самарской области от 18.12.2006 № 179-ГД (принят Самарской Губернской Думой 05.12.2006) // Волжская коммуна. – № 237 (25790). – 20.12.2006.

62. Федеральный закон Российской Федерации от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 05.04.2021) // Собрание законодательства РФ. – 14.02.2011. – № 7. – Ст. 900.

63. Федеральный закон Российской Федерации от 05.06.2007 № 87-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «прокуратуре Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Собрание законодательства РФ. – 11.06.2007. – № 24. – Ст. 2830.

64. Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 30.04.2021) // Собрание законодательства РФ. – 18.10.1999. – № 42. – Ст. 5005.

65. Федеральный закон Российской Федерации от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (ред. от 24.04.2020) // Собрание законодательства РФ. – 28.06.1999. – № 26. – Ст. 3177.

66. Федеральный закон Российской Федерации от 21.07.1997 № 118-ФЗ «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации» (ред. от 27.12.2019) // Собрание законодательства РФ. – 28.07.1997. – № 30. – Ст. 3590.

67. Федеральный закон Российской Федерации от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 06.02.2020) // Собрание законодательства РФ. – 20.11.1995. – № 47. – Ст. 4472.

68. Фоменко, А.Н. К вопросу о роли и значении прокурора в уголовном судопроизводстве / А.Н. Фоменко // Пробелы в российском законодательстве. – 2016. – № 34. – С. 300-301.

69. Цицинская, Ю.И. Пределы прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних / Ю.И. Цицинская // Моя профессиональная карьера. – 2019. – № 6. – С. 129-131.

70. Чуглазов, Г. Прокуратура в системе органов государственной власти / Г. Чуглазов // Законность. – 2015. – № 2. – С. 31.

71. Шатковская, Т.В. История отечественного государства и права: учебник / Т.В. Шатковская. М.: Дашков и К. – 2015. – 562 с.

72. Шевченко, В.Ю. Взаимодействие органов законодательной власти и прокуратуры Российской Федерации в сфере защиты прав / В.Ю. Шевченко // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2017. – № 3 (116). – С. 64-68.

73. Шобухин, В.Ю. О проблемах реформирования правового статуса российской прокуратуры / В.Ю. Шобухин // Российский Юридический журнал. – 2016. – № 48. – С. 70-75.

74. Якупов, З.Р. Роль прокуратуры в механизме государственной власти современной России / З.Р. Якупов // Право: современные тенденции: материалы IV Международной научной конференции (г. Краснодар, февраль 2017 г.). – Краснодар: Новация. – 2017. – С. 95-98.

75. Bobrova N.A., Jalilov E.A., Komarov S.A., Markin A.V., Khachaturov R.L. Concept of legal relations and offenses: artickel // Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores. Año: VII Número: Edición Especial Artículo no.:26 Período: Diciembre, 2019. <http://www.dilemascontemporaneoseducacionpoliticaayvalores.com/>.

76. Guiding and Protecting Prosecutors Comparative Overview of Policies Guiding Decisions to Prosecute, 2019, Howard Varney, Shenali De Silva, and Alexandra Raleigh, <https://www.ictj.org/publication/guiding-and-protecting-prosecutors-comparative-overview-policies-guiding-decisions>.

77. Lipinsky D.A., Bolgova V.V., Fomin A.A., Musatkina A.A., Stankin. A.N. Legal Means of Ensuring Economic Security: the Fundamentals of Establishment of the System // International Journal of Trade and Global Markets. Vol 14. Issue 1& 2021. DOI: 10.1504/IJTGM.2021.10029981

78. Lipinsky D.A., Bolgova V.V., Makareyko N.V., Musatkina A.A., Markunin R.S. Innovative economy: problems of the legal form in modern Russia Int. J. Economic Policy in Emerging Economies, Vol. 13, No. 5, 2020. P. 453-463. Copyright © 2020 Inderscience Enterprises Ltd.

79. Prosecutors in multi-level governance structures – introduction, 2013, Marianne L. Wade <https://link.springer.com/article/10.1007/s10611-012-9404-z>.

80. Prosecutorial discretion power at its zenith: the power to protect liberty, 2014, Peter Markowitz, <http://www.bu.edu/bulawreview/files/2017/pdf>.

81. The prosecutor's client problem, 2018, Irene Oritseyeinmi Joe <http://www.bu.edu/bulawreview/files/2018/06/JOE.pdf> .

82. The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?, 2017, Fabio Giuffrida, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/european-public-prosecutors-office-king-without-kingdom/>.

Приложение А
Представление об устранении нарушений в сфере противодействия экстремизму

ПРЕДСТАВЛЕНИЕ
об устранении нарушений
в сфере противодействия
экстремизму

Прокуратурой района проведен анализ работы поднадзорных правоохранительных органов по выявлению и пресечению административных правонарушений в сфере противодействия экстремизму, по результатам которого выявлены упущения в деятельности О МВД России по Ставропольскому району, выразившиеся в следующем.

В соответствии с п.11 «Концепции общественной безопасности в Российской Федерации», утвержденной Указом Президента РФ 14.11.2013 N Пр-2685 (далее Указ Президента РФ) одним из основных источников угроз общественной безопасности является экстремистская деятельность националистических, религиозных, этнических и иных организаций и структур, направленная на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации в стране.

Согласно п.п. «б» п.28 Указа Президента РФ в области противодействия экстремизму основными направлениями деятельности сил обеспечения общественной безопасности в пределах их компетенции являются принятие профилактических, воспитательных и пропагандистских мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности, в том числе на выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих осуществлению экстремистской деятельности и развитию социальных и межнациональных конфликтов, противодействие экстремизму на основе комплексного подхода к анализу причин возникновения и распространения экстремизма, четкого разграничения функций и зон ответственности сил обеспечения общественной безопасности, противодействие распространению экстремистских материалов через средства массовой информации и информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет»; выявление субъектов экстремистской деятельности, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций путем осуществления мер по предупреждению такой деятельности, совершенствование мер организационного и оперативного характера, направленных на пресечение экстремистской деятельности организаций и физических лиц.

В соответствии с п.16 ч.1 ст.12 Федерального закона от 07.02.2011 N 3-ФЗ «О полиции» на полицию возложена обязанность принимать в соответствии с федеральным законом меры, направленные на предупреждение, выявление и пресечение экстремистской деятельности общественных объединений, религиозных и иных организаций, граждан.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 25.07.2002 N 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (далее – 114-ФЗ) одним из основных принципов противодействия экстремистской деятельности является приоритет мер, направленных на

её предупреждение.

Согласно ст. 114-ФЗ экстремистской деятельностью является в том числе, возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни; пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии; нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии; публичные призывы к осуществлению указанных деяний либо массовое распространение заведомо экстремистских материалов, а равно их изготовление или хранение в целях массового распространения; финансирование указанных деяний либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении, в том числе путем предоставления учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной и иных видов связи или оказания информационных услуг.

В соответствии со ст.28.3 КоАП РФ должностные лица органов внутренних дел (полиции) наделены полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных следующими статьями:

- ст. 20.3 - пропаганда либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами;

- ст. 20.28 - организация деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого принято решение о приостановлении его деятельности;

- ст. 20.29 - производство и распространение экстремистских материалов;

- ст. 20.35 - нарушение требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) и объектов (территорий) религиозных организаций.

Проведенным анализом установлено, что должностными лицами О МВД России по Ставропольскому району фактов производства и (или) распространения нацистской атрибутики/символики, как и других экстремистских организаций не выявлялось, фактов размещения в сети Интернет экстремистских материалов, включенных в соответствующий перечень Министерства юстиции Российской Федерации не выявлялось, информации об их досудебной блокировке в Роскомнадзор РФ не направлялись.

Ослаблена работа полиции в сферах превентивного выявления лиц склонных к осуществлению экстремистской деятельности и дальнейшего привлечения их к административной ответственности, постановки на профилактический учет для осуществления индивидуально-профилактических мероприятий.

Работа О МВД России по Ставропольскому району не отвечает сложившимся реалиям распространенности нарушений экстремистской направленности, так, в 2020 году по постановлениям прокуратуры района к административной ответственности привлечен *** по ст.20.3.1, ст.20.29 КоАП РФ за правонарушения экстремистского характера.

Следственным отделом УФСБ России по Самарской области 20.10.2020 возбуждено уголовное дело по части 2 статьи 205.2 УК РФ по факту размещения *** с персональной страницы в социальной сети «ВКонтакте» комментария, в котором, как следует из заключения специалиста, содержатся публичные призывы к осуществлению террористической деятельности. Данный комментарий размещен с устройства, которое находилось по адресу: Самарская область, Ставропольский район, с.п. Русская Борковка.

Ненадлежащая организация работы О МВД России по Ставропольскому району в сфере превентивного выявления и пресечения нарушений экстремистской направленности, способствует совершению таких правонарушений, подрывает авторитет и доверие к правоохранительным органам со стороны граждан.

Допущенные нарушения свидетельствуют о ненадлежащем исполнении требований федерального законодательства в сфере противодействия экстремизму сотрудниками О МВД России по Ставропольскому району.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 22, 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,

ТРЕБУЮ:

1. Безотлагательно рассмотреть настоящее представление с участием представителя прокуратуры района и принять конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих.

2. О дате, времени и месте рассмотрения представления уведомить прокуратуру Ставропольского района.

3. Рассмотреть вопрос о привлечении виновных лиц к дисциплинарной ответственности.

4. О результатах рассмотрения представления и принятых мерах сообщить в прокуратуру Ставропольского района в письменной форме в установленный законом месячный срок.

Исполняющий обязанности
прокурора района

Приложение Б
Ответ на обращение гражданина с разъяснением законодательства

Уважаемая Ольга Ивановна!

Прокуратурой Ставропольского района Самарской области рассмотрено Ваше обращение, поступившее из прокуратуры Самарской области на бездействие судебных приставов Ставропольского района Самарской области, а также по факту привлечения к уголовной ответственности должностных лиц Ставропольского ОСП УФССП России по Самарской области.

Ранее прокуратурой района проведена проверка по Вашему обращению, по результатам которой установлено следующее.

На основании исполнительного листа № *** от 18.04.2019, выданного органом: Автозаводский районный суд г. Тольятти по делу № ***, вступившему в законную силу 18.04.2019 ***, возбуждено исполнительное производство № *** о взыскании задолженности в размере 92 500,00 руб. в отношении ООО ***, расположенная по адресу: ***.

Также установлено, что 01.08.2019 приставом-исполнителем направлены запросы в банки, ГИБДД МВД России на получение сведений о зарегистрированных автомобилотранспортных средствах, ФНС;

02.08.2019 получен ответ от банков об отсутствии расчетных счетов;

06.09.2019 получен ответ от ГИБДД МВД России об отсутствии зарегистрированных автомобилотранспортных средствах;

18.09.2019 направлен запрос в Росреестр;

29.10.2019 получен ответ от Росреестра об отсутствии недвижимого имущества.

29.10.2019 получена выписка из ЕГРЮЛ ООО ***, где указан новый адрес юридического лица: ***.

Кроме того, 04.11.2019 судебным приставом-исполнителем *** осуществлялся выезд на территорию по месту нахождения ООО ***, в ходе чего директор *** пояснил, что по данному адресу находится ООО ***.

На основании п. 2 ст. 33 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», в случае, если должником является организация, то исполнительные действия совершаются и меры принудительного исполнения применяются по ее юридическому адресу, местонахождению ее имущества или по юридическому адресу ее представительства или филиала.

В связи с чем, 20.11.2019 исполнительное производство № *** о взыскании задолженности в размере 92 500,00 руб. в отношении ООО ***, расположенного по адресу: ***, передано в ОСП Центрального района УФССП по Самарской области.

Касательно Ваших доводов о привлечении к уголовной ответственности должностных лиц Ставропольского ОСП УФССП России по Самарской области, разъясняю, что в соответствии с ч. 1 ст. 21 Федерального закона от 17.01.1992 N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» предметом надзора прокурора являются:

соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами

осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в настоящем пункте.

На основании ч. 2 вышеуказанной статьи при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы.

В связи с изложенным, копия Вашего обращения направлена в СО по городу Жигулевск СУ СК России по Самарской области, зоной хозяйственного обслуживания которого является также и территория Ставропольского района Самарской области, для проведения процессуальной проверки на наличие в действиях должностных лиц Ставропольского ОСП признаков преступления, предусмотренного ст. 285 УПК РФ.

Одновременно разъясняю, что в соответствии с ч. 2 ст. 46 Конституции РФ решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

Статьей 16 Гражданского кодекса РФ предусмотрено, что убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием.

Действующим законодательством установлены основания наступления гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами, а также за вред, причиненный незаконными действиями правоохранительных органов и суда, которые, которые определены статьями 1069 и 1070 Гражданско-процессуального кодекса РФ (далее – ГПК РФ). Такая ответственность наступает и подлежит возмещению в случае:

1) причинение вреда гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействий) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту государственного органа или органа местного самоуправления;

2) причинение вреда гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключение под стражу или подписки о невыезде, незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного ареста, относительно юридических лиц - незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного приостановления деятельности;

3) причинение вреда гражданину или юридическому лицу в результате незаконной деятельности органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры, не повлекших незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключение под стражу или подписки о невыезде, незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного ареста, а также касательно юридических лиц - незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного приостановления деятельности;

4) причинение вреда гражданину при осуществлении правосудия

Порядок обжалования решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих регламентирован гл. 25 ГПК РФ.

Субъектами обжалования являются согласно п.1 ст.254 ГПК РФ граждане и организации, если только возникший спор не относится к компетенции арбитражного суда или не рассматривается в ином судебном порядке.

Предметом оспаривания в порядке, предусмотренном главой 25 ГПК РФ, являются оперативные решения, действия (бездействия) многочисленных органов и лиц, осуществляющих, в частности, контролирующие, регистрационные, разрешительные функции от имени государства (муниципальных образований) практически во всех областях деятельности граждан и организаций, в том числе и оспаривание ненормативных правовых актов.

В порядке, предусмотренном главой 25 ГПК РФ, оспариваются решения (за исключением нормативных актов) и действия: органов государственной власти; органов местного самоуправления; должностных лиц; государственных и муниципальных служащих; органов военного управления или командира воинской части.

Государственным органам, действия и решения которых могут быть обжалованы в порядке гражданского судопроизводства, относятся органы государственной власти и управления, образуемые в соответствии с Конституцией РФ, конституциями республик в составе Российской Федерации и другими законодательными актами; к органам местного самоуправления относятся любые органы, создаваемые в соответствии с Конституцией РФ и другими законодательными актами в городах, сельских поселениях и на других территориях для обеспечения самостоятельного решения населением вопросов местного значения.

В судебном порядке могут быть обжалованы действия всех лиц, которые постоянно или временно занимают в государственных органах, органах местного самоуправления, на предприятиях, в учреждениях, организациях, независимо от формы собственности, в кооперативных, общественных организациях, объединениях должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей либо исполняющие такие обязанности по специальному полномочию.

К муниципальным служащим относятся граждане Российской Федерации, исполняющие в порядке, определенном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Федерации, обязанности по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Заявление об обжаловании незаконных действий (бездействий) подается в суд по подсудности, установленной статьями 24 - 27 ГПК РФ. Заявление может быть подано гражданином в суд по месту его жительства или по месту нахождения органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, решение, действие (бездействие), которых оспариваются. Относительно содержания, формы заявления, необходимо указать, что оно должно удовлетворять общим требованиям, предусмотренным ст. 131, 132 ГПК РФ, а при его принятии подлежат применению ст. 133 - 136 ГПК РФ, содержащие условия принятия, отказа в принятии, возвращения и оставления без движения заявления.

Согласно ст. 257 ГПК РФ заявления по делам данной категории должны быть рассмотрены в течение десяти дней с участием гражданина и органов, лиц, принявших решения, совершивших действия. Неявка надлежаще извещенных указанных лиц не является препятствием для рассмотрения дела.

В силу ч. 1 ст. 3 ГПК РФ, заинтересованное лицо вправе в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обратиться в суд за защитой нарушенных либо оспариваемых прав, свобод или законных интересов.

В соответствии с ч. 1 ст. 45 ГПК РФ прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, по делам отдельных категорий.

Учитывая вышеизложенное, если Вы считаете, что действиями (бездействием) должностных лиц ОСП Ставропольского района нарушены Ваши права, Вы вправе обратиться в суд с заявлением о защите Ваших нарушенных прав и законных интересов.

В случае несогласия с данным ответом Вы вправе обжаловать его прокурору Ставропольского района Самарской области либо в Ставропольский районный суд.

В соответствии п. 6.3. приказа Генерального прокурора РФ № 45 от 30.01.2013 возвращаю приложенные документы по Вашему обращению.

Приложение: на ___ листах.

Заместитель прокурора района
советник юстиции
