

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

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)

на тему Роль Прокуратуры Российской Федерации в обеспечении национальной безопасности

Обучающийся

К.А. Маколова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н., В.В. Романова

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

Тольятти 2022

Аннотация

Тема исследования «Роль Прокуратуры Российской Федерации в обеспечении национальной безопасности».

Работа посвящена исследованию места и роли Прокуратуры Российской Федерации в системе органов, обеспечивающих национальную безопасность.

Актуальность исследования правового положения прокуратуры в системе государственных органов Российской Федерации проявляется в том, что прокуратура является важным органом обеспечения законности в Российской Федерации.

Вместе с тем, в определении места прокуратуры в системе государственных органов возникает ряд проблемных аспектов, требующих научного осмысления и решения.

Цель настоящей работы состоит в том, чтобы на основании норм действующего российского законодательства исследовать вопросы реализации государственной политики Прокуратурой РФ по обеспечению национальной безопасности.

В соответствии с указанной целью были поставлены следующие задачи: проанализировать правовое положение прокуратуры Российской Федерации; определить место прокуратуры в системе органов, обеспечивающих национальную безопасность; охарактеризовать особенности осуществления деятельности прокуратуры РФ в обеспечении национальной безопасности.

Структурно работа состоит из введения, трех глав, включающих десять параграфов, заключения, списка используемой литературы и используемых источников. Основной текст работы изложен на 76 страницах.

Оглавление

Введение.....	4
Глава 1 Правовое положение прокуратуры Российской Федерации.....	7
1.1 История создания органов прокуратуры.....	7
1.2 Система, структура и основные задачи органов прокуратуры ..	13
1.3 Место прокуратуры в системе органов, обеспечивающих национальную безопасность.....	18
1.4 Правовые основы деятельности прокуратуры.....	24
Глава 2 Особенности осуществления деятельности прокуратуры РФ по надзору за исполнением законов как механизм обеспечения национальной безопасности.....	30
2.1 Функции прокуратуры по надзору за исполнением законов в сфере обеспечения национальной безопасности.....	30
2.2 Особенности деятельности прокуратуры РФ по надзору за исполнением законов.....	35
2.3 Некоторые проблемы прокурорского надзора за соблюдением законодательства о государственной службе в правоохранительных органах	40
Глава 3 Проблемы и противоречия правового регулирования деятельности прокуратуры по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина как механизм обеспечения национальной безопасности.....	45
3.1 Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов следствия и дознания	45
3.2 Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина при формировании региональных и местных бюджетов.....	50
3.3 Проблемы достаточности полномочий прокуратуры по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.....	58
Заключение	68
Список используемой литературы и используемых источников.....	70

Введение

Актуальность исследования правового положения прокуратуры в системе государственных органов Российской Федерации проявляется в том, что прокуратура является важным органом обеспечения законности в Российской Федерации.

Вместе с тем, в определении места прокуратуры в системе государственных органов возникает ряд проблемных аспектов, требующих научного осмысления и решения. Так, одним из специфических аспектов деятельности прокуратуры, вызывающих споры в научных кругах, является влияние прокуратуры на законотворческий процесс путем вынесения протестов и представлений на законы субъектов Российской Федерации в законодательный орган. Отдельные проблемные аспекты деятельности прокуратуры возникают в реализации процессуальных полномочий, полномочий по защите граждан, полномочий по защите прав и законных интересов Российской Федерации.

Прокуратура не включена в исполнительную власть, но несмотря на этот факт, Прокуратура осуществляет и принимает участие в управлении национальной безопасностью государства. Прокуратура РФ осуществляет координацию деятельности правоохранительных структур при расследовании тех или иных преступлений угрожающих национальной безопасности, национальным интересам государства.

Указанные тенденции обосновывают актуальность работы и требуют детального исследования правового положения прокуратуры в системе государственных органов Российской Федерации посредством анализа проблем и противоречий деятельности прокуратуры.

Цель настоящей работы состоит в том, чтобы на основании норм действующего российского законодательства исследовать вопросы реализации государственной политики Прокуратурой РФ по обеспечению национальной безопасности.

В соответствии с указанной целью были поставлены следующие задачи:

- проанализировать правовое положение прокуратуры Российской Федерации;
- определить место прокуратуры в системе органов, обеспечивающих национальную безопасность;
- изучить правовые основы деятельности прокуратуры;
- охарактеризовать особенности осуществления деятельности прокуратуры РФ в обеспечении национальной безопасности.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в деятельности Прокуратуры при обеспечении национальной безопасности государства.

Предметом исследования являются нормативные акты, обеспечивающая деятельность Прокуратуры Российской Федерации при обеспечении национальной безопасности государства.

Методологической базой выпускной квалификационной работы стали такие методы как: сравнительно-правовой, использовался при анализе мнений разных ученых по актуальным вопросам исследования; индукции, применялся для обобщения мнений разных ученых; метод анализа, который способствовал проведению анализа научной литературы, нормативно-правовой документации и иных источников по теме исследования. Помимо перечисленных методов, нами так же были использованы: логический, системный, сравнительно-правовой, нормативный методы.

Нормативную основу выпускной квалификационной работы составляют: Конституция Российской Федерации, Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»; Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Существенное влияние на состояние научной разработанности проблем организации и осуществления прокурорской деятельности в целом оказали

фундаментальные исследования, проведенные в разное время Е.В. Анисимовым, В.К. Бобровым, А.Э. Буксман, А.Ю. Винокуровым, Ю.Е. Винокуровым, Н.А. Воскресенским, О.А. Галустьяном, А.В. Ендольцевой, Н.П. Кирилловой, А.А. Лихолетовым, Е.В. Медведевым, Н.Н. Надежиным, А.А. Павловым, Н.В. Пановым, М.Н. Поповым, Д.В. Прохоренко, А.Ф. Пьянковым, И.М. Середы, А.А. Соловьевым, С.В. Сухановым, Т.Д. Устиновым, Е.В. Хромовым, С.А. Черняковым, Ю.В. Чукичевым, М.Д. Шапсуговым, С.А. Щегловым и других отечественных деятелей юриспруденции.

Структура работы включает введение, три главы, разделенные на десять параграфов, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Правовое положение прокуратуры Российской Федерации

1.1 История создания органов прокуратуры

Процесс развития и становления прокуратуры РФ можно разделить на следующие периоды:

- развитие данного института в дореволюционный период;
- развитие прокуратуры в советский период;
- становление прокуратуры в постсоветский период.

В России прокуратура была образована и интегрирована в систему органов государственной власти в период правления Петра I в результате проведенных реформ в XVIII в.

Датой основания прокуратуры принято считать 12 января 1722 г., когда в соответствии с именным Указом Петра I Правительствующему сенату была учреждена прокуратура: «Надлежит быть при Сенате генерал-прокурору и оберпрокурору, также во всякой коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать генерал-прокурору» [33].

С формированием экономической и общественно-политической сферы в XVIII веке усложнилась работа правительственного аппарата в России, совместно с этим появился и увеличился риск ее неэффективности. Исходя из данных проблем, начинает учреждаться институт надзора и контролирования Верховной власти за работой иных органов государственной власти - прокуратура.

По мнению Ю.М. Козлова, «надзор – это деятельность специальных органов отраслевого управления, государственных инспекций по осуществлению контроля за исполнением специальных требований, правил, установленных законами, постановлениями правительства, ведомств, инструкциями и актами самих инспекций» [53, с. 224]. Так надзорными функциями контроля наделил в 1711 г. Петр I - фискалов, реализовав их работу в центре и на местах. Обязанность их заключалась в том, чтобы

«проводывать и доносить про все, что во вреду государственному интересу быть может, о злом умысле против персоны Его Величества или измене, о возмущении или о бунте» [1, с. 46].

Далее на протяжении десяти лет так же были предприняты попытки по развитию и созданию надзорного органа, но они оказывались безуспешными.

В 1722 г. Петр I учреждает должность первого Генерал-прокурора, создает Указ «О должности Генерал-прокурора», который устанавливал подчинение всех фискалов и прокуроров Генерал-прокурору [11, с. 185]. Функции прокуратуры в этот период времени сосредотачивались в основном в надзоре и контроле по исполнению и соблюдению законов, правильного собирания казенных доходов, финансовой отчетности, прокуроры и фискалы предупреждали государственные органы за волокиту и упущения, вынося письменный протест, так же высказывалось устное предупреждение при нарушениях.

Таким образом, формирование прокуратуры в России началось с именных указов Петра I от 12 и 18 января, 27 апреля 1722 г. «Надлежит быть при Сенате генералу-прокурору, обер-прокурору, также во всякой коллегии по прокурору...» и т.д. [44, с. 22].

Вступив в марте 1722 г., по предписанию Петра I, в досудебное разбирательство процесса ярославского провинциал фискала С.Ф. Попцова, прокуратура смогла разоблачить в различных преступлениях значительную категорию официальных лиц, в том числе руководителя фискальской службы [44, с. 25]. По мнению Е.В. Кучинской «после Петра I прокуратура развивалась по кривой, то теряя свои функции и роль, то вновь возвращая их себе в зависимости от потребностей монархов» [25, с. 84].

После смерти Петра I деятельность прокуратуры претерпела изменения. Она была то не действующим органом, то ее снова активизировали в зависимости от политики, которую проводили правители. Но так как должностные лица не были заинтересованы в сильном контрольном органе, ее деятельность продолжала оставаться низкой. Лишь в

результате реформы Сената во время правления Екатерины II положение органов прокуратуры пришло в норму. Из-за отсутствия общего понимания сущности прокурорского надзора, приоритет оставался у административного надзора. Сфера деятельности Генерал-прокурора расширилась, он стал стоять во главе всей внутренней администрации, становясь фактически первым министром.

Стала вводиться должность Губернского прокурора, который имел помощников-стряпчих. Вместе с ними осуществляя контроль и надзор законного делопроизводства и следили за правильностью исполнения законов.

В 1802 г. коллегии Александром I были заменены на министерства, где Генерал -прокурор занял должность министра юстиции.

Манифест 1832 г. расширил надзорные функции прокурора, а именно нововведением был надзор:

- за судом и расправами;
- за охраной общего благоустройства в губернии;
- за казенными делами [53, с. 225].

Прокурор мог требовать сведенья и материалы от должностных лиц, необходимые ему для законного вынесения решения, а также мог присутствовать при рассмотрении дел судебными и административными органами.

Судебная реформа 1864 года определила Главные положения переустройства судебной власти в России, которая в части, относящейся к судоустройству, установила, то что «при судебных местах нужны специальные прокуроры, которые от возлагаемых на них занятий обязаны иметь товарищей», но одно из главных в работе прокуроров являлось то, что: «власть обвинительная отделяется от судебной» [25, с. 85].

«За период после проведения судебной реформы 1864 года по 1917 год кардинальных изменений российская прокуратура не претерпела, хотя

вопросы о необходимости усиления надзорной деятельности прокуратуры поднимались неоднократно [54, с. 93]».

После же Октябрьской революции царская прокуратура практически не функционировала и надзору о правонарушениях уделялось минимальное внимание. Согласно Декрету 1917 г. «О суде» №1, органы прокуратуры упразднились и их полномочия передавались новому возникшему на тот период органу - Рабоче-крестьянской инспекции. Но должным образом контроль в обеспечении правопорядка в стране достигнуто этим органом не было. В мае 1922 г. на III съезде ВЦИК было принято «Положение о прокурорском надзоре», а свою самостоятельность прокуратура в полном объеме получила 17 декабря 1933 г., где было принято Положение «О Прокуратуре СССР» [8, с. 36].

Надзор за соблюдением законности осуществлялся в РСФСР не только федеральными органами, но и органами прокуратуры, действующими в субъектах РСФСР. Например, после образований национальных округов стали создаваться в них органы прокуратуры. 30 декабря 1930 года был образован Остяко-Вогульский - национальный округ, прокуратура которого с момента своего создания находилась в подчинении прокуратуры Уральской области [12, с. 137].

В январе 1935 года была создана Омская областная прокуратура, в подчинение которой была передана Остяко-Вогульская окружная прокуратура.

В октябре 1940 года Остяко-Вогульская окружная прокуратура была переименована в Ханты-Мансийский окружную прокуратуру.

В августе 1944 года Указом Президиумом Верховного Совета СССР была образована Тюменская область с центром в г. Тюмени, в которую вошел Ханты-Мансийский национальный округ.

Прокуратура округа была выведена из состава Омской областной прокуратуры и в течение следующих 48 лет находилась в составе прокуратуры Тюменской области.

Кроме того, Постановлением ЦИК и СНК СССР от 17 декабря 1933 года было утверждено Положение о Прокуратуре Союза ССР. В нем в статьях 11 и 12 были регламентированы порядок назначения прокуроров. Так, Прокуроры союзных республик назначаются и отзываются прокурором Союза ССР, по согласованию с центральными исполнительными комитетами союзных республик. Краевые и областные прокуроры и прокуроры автономных республик и областей назначаются и отзываются прокурорами союзных республик с согласия прокурора Союза ССР.

В дальнейшем полномочия и обязанности прокуроров стали расширяться и их деятельность стала контролироваться действующем на тот период времени законодательством. Одними из таких документов являлись: Конституция СССР 1924 г., Конституция СССР 1936 г., приказ Генерального прокурора СССР от 4 июня 1964 г. №55 «О мерах по улучшению работы органов прокуратуры по общему надзору» [8, с. 39].

В главе 9 Конституции 1936 года указывалось, что Прокурор Союза ССР назначался Верховным Советом СССР сроком на 7 лет. Все нижестоящие прокуроры назначались или их назначение утверждалось Прокурором Союза ССР на 5 лет (ст. 116). Необходимо подчеркнуть, что в Конституции (ст. 117) был закреплён принцип независимости органов прокуратуры от местных органов и подчинения их только Прокурору Союза ССР.

«Специальные функции обрела прокуратура в период Великой Отечественной войны (1941 - 1945 гг.). В данных обстоятельствах задачи органов прокуратуры сводились в основном в обеспечении выполнения законов, направленных на обеспечение обороноспособности страны» [3, с. 140].

В годы ВОВ надзорная деятельность прокуроров была переустроена на военный лад, надзирая в большей степени за преступлениями, связанных с фашизмом. После окончания войны их деятельность снова приобрела

типичный характер как было до начала ВОВ и возобновилась обычная надзорная деятельность работников прокуратуры.

Стоит отметить, что в 1936 г. в систему органов прокуратуры СССР были переведены следственные органы. С 1946 года Прокурор СССР стал именоваться Генеральным прокурором СССР. Так первым Генеральным прокурором СССР стал Константин Петрович Горшенин.

Полную независимость от органов государственной власти прокуратура закрепила в Конституции СССР от 7 октября 1977 г., где на основании ст. 168 указывалось, что органы прокуратуры подчинены только Генеральному прокурору СССР. А в 1979 г. был принят новый, усовершенствованный Закон «О прокуратуре» [55, с. 97]. На основании Закона «О прокуратуре» к приоритетным направлениям деятельности этого надзорного органа, относились:

- «высший надзор за точным и единообразным исполнением законов;
- расследование преступлений и привлечение к уголовной ответственности;
- разработка с государственными органами мер предупреждения правонарушений и координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участие в совершенствовании законодательства и пропаганде советских законов» [55, с. 97].

Конституция СССР 1977 года, а за ней и Закон о прокуратуре СССР 1979 года определили особенность и характерные признаки органов прокуратуры.

В 1991 г. Верховный Совет РСФСР установил Постановление «Об образовании единой системы органов прокуратуры», что имелось в конечном итоге-в таком случае общей концепцией организаций прокуратуры, подвластная Ведущему прокурору РСФСР [30, с. 306].

Распад СССР, новые политико-правовые и экономические условия жизни общества, становлением федеративного устройства государства существенно изменили место и роль прокуратуры.

В взаимосвязи с распадом Союза Советских Социалистических Республик Прокуратура СССР прекратила свою работу. «Верховный Совет Российской Федерации 17 января 1992 г. установил Указ РФ «О прокуратуре Российской Федерации» [55, с. 100].

Федеральным Законом от 9 ноября 2020 года № 367-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре РФ» внесены изменения в Федеральный закон «О прокуратуре РФ», которые позволят привести закон о прокуратуре в соответствие с обновленной Конституцией.

Таким образом, резюмируя сказанное выше, следует отметить, что российская прокуратура прошла длительный и непростой исторический путь своего формирования и развития. Вместе с тем, современная система органов государственной власти в Российской Федерации не может существовать без органов прокуратуры в принципе.

1.2 Система, структура и основные задачи органов прокуратуры

Уникальным характером в системе государственной власти обладает такой правоохранительный орган как прокуратура РФ. На сегодняшний день именно она берет на себя контроль и надзор по обеспечению построения такого общества, в котором права и свободы личности являются высшей ценностью и выходят на первое место в жизни общества, а также берет на себя ответственность за выполнение комплекса задач, от эффективного решения которых зависит фактическое состояние законности и правопорядка в стране.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1, которая, стоит отметить, потерпела изменения в 2020 году, а именно, в обозначении самого термина прокуратура РФ, так теперь он носит более расширенный и конкретный характер, а именно на сегодняшний день, прокуратура РФ представляет собой единую федеральную централизованную систему 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 [46, с. 17].

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 129) и Закону о прокуратуре (ст. 4 «Принципы организации и деятельности прокуратуры РФ») органы прокуратуры РФ составляет единую федеральную централизованную систему органов и организаций и действует на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации, что означает:

- наличие единых целей и задач;
- повиновение нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному Прокурору РФ [24].

Таким образом, под системой подразумевается большое число элементов, пребывающих в отношениях и связях друг с другом, образующих определенную целостность, единство.

В связи с вышесказанным систему прокуратуры РФ составляют:

- Генеральная прокуратура РФ;
- Прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры;
- научные и образовательные учреждения;
- редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами;
- прокуратуры городов и районов;
- другие территориальные, военные и другие специализированные прокуратуры.

Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним прокуратуры, научные и образовательные учреждения имеют в оперативном управлении объекты социально-бытового и хозяйственного назначения. Генеральная прокуратура Российской Федерации

осуществляет полномочия и функции учредителя в отношении подведомственных ей организаций, в том числе санаторно-курортных и оздоровительных организаций.

Система органов прокуратуры состоит из трех уровней:

- Высшим звеном представляет собой Генеральная прокуратура Российской Федерации, во главе с Генеральным прокурором РФ, который в соответствии с изменениями в ФЗ «О прокуратуре РФ» от 9.11.2020 г. назначается на должность Президентом Российской Федерации после консультаций с Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
- К прокуратурам второго звена относятся прокуратуры республик в составе РФ: прокуратуры краев; прокуратуры областей; прокуратуры городов федерального значения: г. Москвы, г. Санкт-Петербурга, г. Севастополя; прокуратуры автономной области и автономных округов РФ: Еврейской автономной области, Ненецкого автономного округа, Ханты-Мансийского автономного округа-Югра, Чукотского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа; специализированные прокуратуры: Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура, прокуратура, ЗАТО г. Межгорье и комплекса «Байконур», прокуратуры военных округов, флотов, Ракетных войск стратегического назначения, Федеральной пограничной службы ФСБ России, Московская городская военная прокуратура.
- Низовое звено органов прокуратуры - прокуратуры районов.

Структура Генеральной прокуратуры Российской Федерации:

- Генеральную прокуратуру РФ возглавляет Генеральный прокурор Российской Федерации, он имеет первого заместителя и заместителей;
- В Генеральной прокуратуре РФ образуется коллегия в составе Генерального прокурора Российской Федерации (председатель), его

первого заместителя и заместителей (по должности), других прокурорских работников, назначаемых Генеральным прокурором Российской Федерации;

- Структуру Генеральной прокуратуры РФ составляют главные управления, управления (в том числе в составе главных управлений) и отделы (на правах управлений, в составе управлений). Начальники главных управлений, управлений и отделов на правах управлений являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов в составе управлений - помощниками Генерального прокурора Российской Федерации. В главных управлениях, управлениях и отделах устанавливаются должности старших прокуроров и прокуроров;
- Генеральный прокурор РФ имеет: советников; старших помощников и старших помощников по особым поручениям; помощников и помощников по особым поручениям. Первый заместитель и заместители Генерального прокурора Российской Федерации имеют помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений;
- В Генеральной прокуратуре РФ образуется на правах структурного подразделения Главная военная прокуратура, возглавляемая заместителем Генерального прокурора Российской Федерации - Главным военным прокурором;
- В Генеральной прокуратуре Российской Федерации действует научно-консультативный совет [26, с. 87].

Структура прокуратур субъектов Федерации. Прокуратуры субъектов представлены прокуратурами республик в составе РФ, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, а также приравненными к ним военными и иными специализированными прокуратурами РФ.

Прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, возглавляют соответствующие прокуроры, которые имеют первых заместителей и заместителей. Прокуроры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним прокуроры назначаются на должность Президентом Российской Федерации после консультаций с Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [13, с. 21].

В прокуратурах субъектов РФ, приравненных к ним военных и прочих специализированных прокуратурах, образуются коллегии в составе прокурора субъекта РФ (председатель), его первого заместителя и заместителей (по должности) и других прокурорских работников, назначаемых прокурором субъекта РФ.

Так, прокуратуру Самарской области возглавляет - прокурор Самарской области Берижицкий Сергей Петрович (государственный советник юстиции 2 класса), которая на сегодняшний день имеет первого заместителя и заместителя.

В соответствии с п. 1 ст. 46 Закона о прокуратуре систему органов военной прокуратуры составляют Главная военная прокуратура, военные прокуратуры военных округов, флотов, Ракетных войск стратегического назначения, Московская городская военная прокуратура и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов Российской Федерации, военные прокуратуры объединений, соединений, гарнизонов и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам городов и районов (далее - органы военной прокуратуры). В Самарской области - это Военная прокуратура Самарского гарнизона Центрального военного округа.

Транспортные прокуратуры осуществляют свою деятельность в соответствии с Приказом Генерального прокурора РФ «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере». В Самарской области данный вид прокуратуры относится к Центральному

Федеральному округу Приволжской транспортной прокуратуры и носит название органа прокуратуры: Самарская транспортная прокуратура.

Таким образом, Прокуратура, не входя ни в одну из ветвей власти, должна действовать в их интересах, взаимодействовать с ними, быть инструментом и механизмом контроля за реализацией их полномочий путем надзора за точным исполнением законодательных актов. В этом и заключается особый правовой статус прокуратуры.

1.3 Место прокуратуры в системе органов, обеспечивающих национальную безопасность

Такой значимый орган государственного надзора как прокуратура (в том числе военная), на наш взгляд, сильно и незаслуженно обделен вниманием к своей значимости. Во многом из-за этого роль органов прокуратуры в конституционном строе Российской Федерации в области обеспечения национальной безопасности многими упускается из общего поля зрения на фоне успешных «операций» иных государственных (и даже негосударственных) специализированных служб по защите основ конституционного строя в нашем обществе.

Под правовыми аспектами обеспечения национальной безопасности следует понимать комплекс мер, осуществляемых федеральными надзорными органами и федеральными органами исполнительной власти, определяющих порядок действия должностных лиц и граждан в случаях возникновения, прекращения и пресечения внутренних и внешних угроз, направленных на дестабилизацию государства.

Для того, чтобы раскрыть данные меры, необходимо выделить объекты национальной безопасности, а в дальнейшем определить круг задач, решаемых субъектами обеспечения национальной безопасности. В ходе определения задач и устанавливается четкое разграничение деятельности этих субъектов.

Итак, объекты национальной безопасности можно разделять по различным признакам:

- территориальные объекты – безопасность деятельности космической обороны и безопасность воздушных полетов, недопущение нелегитимного пересечения воздушных границ; безопасность сухопутных границ и обеспечение «нормального» функционирования средств наземного обеспечения безопасности (штабы, пункты управления, полигоны, тыловое обеспечение); безопасность прибрежных территорий, вод, подводных и надводных сооружений;
- коммуникационные объекты – содержание в надлежащем эксплуатационном состоянии дорог общего пользования, железнодорожных и иных путей сообщения; бесперебойность деятельности почтовых и телеграфных отправок; безопасность передачи сообщений по открытым каналам связи; исправность гидро-/электро-/энергостанций;
- биологические объекты – обеспечение экологической безопасности водного, животного и растительного мира; поддержание населения в стабильном здоровом макроклимате;
- экономические объекты – безопасность функционирования макроэкономики; надлежащее финансовое обеспечение юридических и физических лиц; стабильность исполнения международных и внутригосударственных контрактов;
- политические объекты – безопасность, основанная на принципе невмешательства в государственное, региональное и местное управление; обособленное от внешних воздействий обеспечение законотворческой деятельности.

Можно также отдельно выделить духовные объекты, то есть свободу человека в выборе религии и веры (или вовсе ее отсутствия), иными словами – свободы вероисповедания. Однако безопасность духовную никак не

получится отделить от безопасности самого человека, которого мы «определили» в категорию объектов биологической безопасности.

При определении объектов национальной безопасности по таким признакам охватывается весь спектр понятия «национальности» в словосочетании «национальная безопасность».

Таким образом, общим объектом национальной безопасности является совокупность сфер повседневной жизнедеятельности страны, охватывающих благоприятное и безопасное функционирование государства.

Говоря о безопасности, не лишним будет дать определение национальной опасности. Национальная опасность – это такое состояние государства, когда существует источник

Исходя из выделенных объектов, мы можем определить субъекты национальной безопасности.

Принято выделять государственные и негосударственные органы обеспечения национальной безопасности [48].

С точки зрения государственных субъектов обеспечения национальной безопасности необходимо понимать полномочия тех или иных государственных органов власти. Разделим данную категорию субъекта на 2 группы – правоохранительные органы исполнительной власти в области обеспечения национальной безопасности и надзорные государственные органы.

К органам исполнительной власти, имеющим правоохранительные полномочия в области обеспечения национальной безопасности, следует относить:

- Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД);
- Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС);
- Федеральную службу исполнения наказаний (ФСИН);
- Федеральную службу судебных приставов (ФССП);

- Министерство обороны российской Федерации; 6. Федеральную таможенную службу (ФТС);
- Федеральную службу войск национальной гвардии (Росгвардия);
- Федеральную службу безопасности (ФСБ);
- Следственный комитет Российской Федерации (СКР);
- Службу внешней разведки (СВР).

Естественно, это далеко не полный список органов исполнительной власти, обеспечивающих безопасность государства. Но именно деятельность данных служб и ведомств считается основной в вопросах обеспечения национальной безопасности. Их можно соотнести по видам противодействия источникам угроз национальной безопасности: МВД (национальный центр интерпола), ФСБ (контрразведка), ФТС (главное управление по борьбе с контрабандой), МО РФ и СВР обеспечивают безопасность от внешних угроз; МВД, МЧС, ФСИН, ФССП, МО РФ (главное управление военной полиции), ФТС, Росгвардия, ФСБ, СКР – внутренних угроз.

Второй группой субъектов обеспечения национальной безопасности следует считать надзорные органы. Особняком здесь стоит Генеральная прокуратура. Она не является органом исполнительной власти и не относится ни к одной из ветвей власти в целом. Более того, многие считают прокуратуру и вовсе не правоохранительным органом, однако это мнение до сих пор разделяется. Кроме того, тот факт, что в систему органов генеральной прокуратуры входит главная военная прокуратура (уже по определению считающаяся военизированной службой) не оставляет права обойти прокуратуру как правоохранительный надзорный орган.

Конечно, помимо прокуратуры в нашей стране существует множество контролирующих и надзорных органов, например, таких как Росприроднадзор, Россельхознадзор или Росреестр, но, если говорить о главном надзорном органе – это Прокуратура.

Если разделять данную группу субъектов по предыдущему принципу – источников внутренних и внешних угроз, то человеку, отдаленно

представляющему деятельность прокуратуры, покажется, что Генеральная Прокуратура Российской Федерации осуществляет свою деятельность лишь на территории страны, и никакого отношения к защите от внешних источников угроз национальной безопасности не имеет. Однако, это не так.

Российская Федерация является одним из самых влиятельных субъектов международных отношений. На территории нашей страны ратифицировано множество международных договоров, которые Российская Федерация добросовестно исполняет и имплементирует во внутригосударственное законодательство.

Надзор за обеспечением законности на каждом из уровней вертикали власти и в каждой ветви власти прокуратурой осуществляется соответствующим иерархии звеном надзора. То есть, городская или межрайонная прокуратура не имеют полномочий осуществлять надзор за деятельностью представителя федерального уровня или органа управления власти субъекта. Наиболее явно это представлено в органах военного управления нашей страны, которые, безусловно, являются неотъемлемой частью органов государственного управления. Главным надзорным органом в войсках является Главная военная прокуратура.

Главный военный прокурор является заместителем Генерального прокурора Российской Федерации.

Принимая участие в реализации положений международных правовых актов, органы военной прокуратуры осуществляют взаимодействие с компетентными органами других государств через Главное управление международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Вместе с тем, в ряде случаев военные прокуроры уполномочены выполнять свои задачи непосредственно. Так, в соответствии с отдельными документами международного права на территориях иностранных государств могут дислоцироваться воинские формирования Российской Федерации. Надзор за исполнением ими законодательства, в том числе страны

пребывания, отнесен к компетенции органов военной прокуратуры Российской Федерации.

Например, соглашением между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан по вопросам юрисдикции и взаимной правовой помощи по делам, связанным с пребыванием воинских формирований Вооруженных Сил Российской Федерации на территории Республики Таджикистан установлено, что «Российская Федерация осуществляет свою юрисдикцию в местах дислокации воинских формирований и, кроме того, вне пределов их дислокации в отношении лиц, входящих в состав воинских формирований, при совершении ими противоправных деяний в связи с исполнением обязанностей военной службы, а также в отношении Российской Федерации или ее граждан (ст. 3)» [28, с. 26]. «В настоящее время функции прокуратуры Российской Федерации в воинских формированиях России, дислоцированных на территории Таджикистана, осуществляет 257-я военная прокуратура гарнизона, расположенная в г. Душанбе. Аналогичным образом урегулированы вопросы юрисдикции российских органов военной прокуратуры в других государствах, где имеются воинские формирования Российской Федерации» [28, с. 27].

Таким образом, прокуратуру следует считать субъектом национальной безопасности как от внутренних, так и от внешних угроз.

Стратегия национальной безопасности носит планирующий характер и напрямую непосредственных действий по обеспечению национальной безопасности не описывает, порядок взаимодействия органов не указывает. Стратегия четко определяет логику позиционирования России на международной арене и в этом плане является документом, обращенным к мировому сообществу.

В Федеральном законе «О безопасности» от 28.12.2010 № 390-ФЗ не говорится о субъектах обеспечения национальной безопасности, а чаще других встречаются словосочетания «органы исполнительной власти» или «органы государственной власти» [49]. Ни с одним из названных

словосочетаний, кстати, не соотносится прокуратура, как мы ранее обсуждали. Среди уполномоченных на обеспечение национальной безопасности органов впервые говорится о конституционном государственном совещательном органе – Совет Безопасности. Но даже в него, Генеральный Прокурор включен одним из самых последних.

Таким образом, мы можем сделать вывод о том, что федеральное законодательство в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации несовершенно. Ни в одном из нормативно-правовых актов не выделены и четко не определены объекты национальной безопасности.

Раскрывая проблематику правовых аспектов обеспечения национальной безопасности можно сделать вывод о том, что в нашей стране законодательно разрозненно и обособленно исполняют свои должностные обязанности сотрудники органов исполнительной власти; слабо развит гражданский институт взаимной ответственности; в недостаточном количестве разработаны координационные совещания, недоработан порядок взаимодействия субъектов обеспечения национальной безопасности; отсутствует централизованный законодательный акт об утверждении субъектов обеспечения национальной безопасности и объектов национальной безопасности.

1.4 Правовые основы деятельности прокуратуры

Конституция Российской Федерации определяет статус прокуратуры России как единой централизованной системы с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору страны. Она устанавливает, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры определяются федеральным законом (ст. 129). Таким нормативным правовым актом является Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [50].

Действующий закон «О прокуратуре Российской Федерации» был принят в 1992 г., в нем была закреплена правозащитная функция органов прокуратуры.

Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» начинается со статьи, в которой приводится определение прокуратуры Российской Федерации и излагаются основные направления ее деятельности.

Пункт 1 статьи 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» содержит законодательную формулировку, раскрывающую (легальное) понятие отечественной прокуратуры как единой федеральной централизованной системы органов. Это государственно-правовой институт, который от имени государства осуществляет надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на ее территории. Прежние советские нормативные акты о прокуратуре не содержали отдельно подобной дефиниции, однако поименование ведомства как единого государственного органа, выполняющего надзорные задачи и функции, имело употребление и слагалось из текста нескольких статей [18, с. 8].

В пункте 2 статьи 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» определяются общие направления деятельности прокуратуры, которые осуществляются в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Содержание деятельности заключается в осуществлении прокурорского надзора, который состоит из двух взаимосвязанных этапов. Первоначально прокурор наблюдает, т.е. осуществляет прокурорский надзор за законностью решений должностных лиц органов власти и управления, хозяйствующих субъектов, объединений, затрагивающих права и законные интересы граждан, общества и государства. При обнаружении нарушений на втором этапе своей деятельности принимает

меры к устранению нарушений законов и способствующих им обстоятельств, восстановлению нарушенных прав и привлечению виновных к ответственности.

Основной предмет ведения прокуратуры при осуществлении надзора перечислен в абз. 2 и 3 п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре. Прокурорский надзор распространяется на органы государственного управления, а также органы управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций. Это касается исполнения ими законов, соответствия законам издаваемых ими правовых актов, а также соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Первоочередное перечисление в норме органов управления и упоминание руководителей коммерческих и некоммерческих организаций связаны с многочисленностью данных субъектов и их основным предназначением, которое состоит в реальном обеспечении прав и свобод любого человека, находящегося на территории России. Одновременно с этим приоритетным направлением деятельности прокуратуры является защита прав и свобод человека и гражданина, что предусмотрено положениями ст. 2 Конституции РФ о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью: признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства. В ранее действовавших законах о прокуратуре на первое место ставились охрана и защита интересов государства.

В качестве самостоятельных направлений российский Закон перечисляет некоторые виды деятельности в сферах правовых отношений. Нарушение законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание, предварительное следствие, судебными приставами, а также администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, в том числе администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, наиболее существенно затрагивает права и свободы человека и гражданина. Этому участку работы, как правило, уделяется повышенное внимание.

Закон наделяет прокуратуру функцией уголовного преследования в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации. Глава 3 Уголовно-процессуального кодекса РФ (далее – УПК РФ) регулирует уголовное преследование, которое «от имени государства по уголовным делам частного и частно-публичного обвинения осуществляет прокурор» (ч. 1 ст. 21 УПК РФ) [47]. В полномочия прокурора входит дача согласия дознавателю на возбуждение уголовного дела о любом преступлении, указанном в ч. ч. 2 и 3 ст. 20 УПК по делам частного и частно-публичного обвинения, при отсутствии заявления потерпевшего или его законного представителя, если данное преступление совершено в отношении лица, которое в силу зависимого или беспомощного состояния либо по иным причинам не может защищать свои права и законные интересы. К иным причинам относится также случай совершения преступления лицом, данные о котором неизвестны. Прокурор вправе после возбуждения уголовного дела заключить с подозреваемым или обвиняемым досудебное соглашение о сотрудничестве (ч. 4 ст. 20, ч. 5 ст. 21 УПК РФ).

В Конституции РФ 1993 г. конституционно-правовой статус прокуратуры получил закрепление в главе 7 «Судебная власть и прокуратура». В 1996 г. Российская Федерация вступила в Совет Европы, а 30 марта 1998 года ею была ратифицирована Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод.

Правовую основу правозащитной деятельности органов прокуратуры составляют Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 30 декабря 2020 г. № 540-ФЗ) и приказы Генеральной прокуратуры РФ. Например, приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 07.12.2007 (ред. от 21.06.2016) № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»: надзор за соблюдением прав и свобод человека, в сферах экологической безопасности, экономики, предупреждения

преступности», приказ Генеральной прокуратуры РФ от 30.01.2013 г. № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» (ред. от 21.09.2018), приказ Генеральной прокуратуры РФ от 10.07.2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве», приказ Генеральной прокуратуры РФ от 3 марта 2017 г. № 140 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в жилищно-коммунальной сфере». В одном из последних приказов Генеральной прокуратуры от 15 апреля 2021 г. № 198 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере» была особо выделена такая важная сфера деятельности, как экологическая.

Отметим, что при реализации правозащитной функции прокуратура России руководствуется поручениями президента. Так, в феврале 2018 года президент Российской Федерации В.В. Путин в ходе расширенного заседания коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации констатировал, что «в центре внимания должна быть защита основополагающих прав граждан, прежде всего в таких чувствительных областях, как трудовые и социальные отношения» [17]. В марте 2020 года В.В. Путин отметил, что «вынесенные на общероссийское голосование поправки в Конституцию РФ усиливают и конкретизируют социальный характер нашего государства, а значит и возрастает ваша ответственность за соблюдение социальных прав граждан» [7].

Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» была существенно расширена и дополнена ст. 129 Конституции РФ, устанавливающая статус прокуратуры.

Видоизмененные положения ст. 129 Конституции РФ влекут необходимость совершенствования нормативного правового акта, по юридической силе приравненного к федеральному закону РФ, специально

предназначенного для регулирования парламентского контроля. Речь идет о Федеральном законе РФ «О прокуратуре Российской Федерации от 17 января 1992 г., в редакции от 18 октября 1995 г. и с последующими изменениями и дополнениями.

Таким образом, наличие разных функций, в том числе правозащитной и функции уголовного преследования в руках одного органа – прокуратуры – затрудняет его отнесение к какой-либо из «ветвей» власти согласно теории разделения властей. Кроме того, надо учитывать, что органы прокуратуры сформировались исторически, в том числе и в системе высших государственных органов отечественного государства, причем независимо от теории разделения властей, на основе которой принято формировать систему высших органов государства в демократических странах. Несмотря на сложный функционал, которым обладает российская прокуратура, она является действенным и эффективным правоохранительным и правозащитным органом российского государства.

Глава 2 Особенности осуществления деятельности прокуратуры РФ по надзору за исполнением законов как механизм обеспечения национальной безопасности

2.1 Функции прокуратуры по надзору за исполнением законов в сфере обеспечения национальной безопасности

Общий надзор имеет доминирующий характер над любыми иными задачами, возложенными на прокуратуру Российской Федерации.

По мнению ректора Университета прокуратуры Российской Федерации О.С. Капинус «рассмотрение вопросов организационного характера необходимо для понимания уровня её законности и эффективности» [21, с. 22].

Стоит обратить внимание на мнение Д.И. Барабаш, указывающего что «целью организации прокурорского надзора за исполнением законов является оптимизация деятельности по предупреждению, выявлению и устранению нарушений» [4, с. 12].

«В качестве системы рассмотрения организации прокурорского надзора можно применять приказы Генеральной прокуратуры Российской Федерации и других актов, регулирующих задачи прокурорского надзора за исполнением законов. Тем не менее, данное регулирование нельзя считать устойчивым, поскольку оно зависит от множества факторов, в частности, социально-экономического развития России» [14, с. 136].

По данным Справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» известно о «двадцати семи видах прокурорского надзора за исполнением законов, а, следовательно, о двадцати семи вариациях его организации» [31].

«Прокуратура Российской Федерации обязана осуществлять постоянный надзор за исполнением федерального и регионального законодательства. Начало осуществления надзора всегда связано с

поступлением информации о правонарушении. К источнику такой информации можно отнести:

- обращения граждан (заявительный порядок);
- обращения должностных лиц;
- информация из средств массовой информации;
- материалы судебных дел и иные источники» [21, с. 24].

Впрочем, по нашему мнению, такое деление нельзя назвать полным, поскольку по своей сути оно сводится к наличию катализатора инициации прокурорского надзора за исполнением закона, однако, повод прокурорского надзора за исполнением законов необходим не во всех случаях. Так п. 7.5 Приказа Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 устанавливает «необходимость системного надзора за исполнением законов касательно лиц, содержащихся в специализированных учреждениях Министерства Внутренних дел по вопросам миграции» [35].

Анализируя доктрину прокурорского надзора за исполнением законов, можно выделить её принципы.

«Во-первых, это принцип правомерности вмешательства. Так, прокурорский надзор за исполнением законов должен осуществляться на основании нормативно-правового регулирования.

Во-вторых, это принцип своевременности вмешательства. Законодатель предусматривает определенные сроки осуществления прокурорского надзора за исполнением закона.

В-третьих, это принцип полноты используемых полномочий. Прокурор обязан использовать все доступные полномочия для реализации задач прокурорского надзора за исполнением закона.

В-четвертых, это принцип настойчивости в устранении нарушений. Прокурор обязан требовать устранения нарушения. Подобное полномочие имеет ультимативный характер и является не правом, а обязанностью» [21, с. 25].

К элементам организации прокурорского надзора за исполнением законов сама Генеральная прокуратура Российской Федерации относит подготовку конкретных исполнителей к проверке. Так, устанавливается «требование ознакомленности конкретного прокурорского работника с нормативной базой, регулирующей конкретную организацию, а также об основных нормативных актах, изданных проверяемой организацией. Подобная информация во всех случаях, кроме её наличия у конкретной прокуратуры, должна быть истребована заранее» [32; 36].

Подобные полномочия регулируются Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». Так, ст. 4 указанного закона устанавливает, что органы прокуратуры в связи с осуществлением ими в соответствии с настоящим Федеральным законом прокурорского надзора вправе получать в установленных законодательством Российской Федерации случаях доступ к необходимой им для осуществления прокурорского надзора информации, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральными законами, в том числе осуществлять обработку персональных данных [50].

В рамках одной прокуратуры могут быть сформированы узкоспециализированные и общенадзорные отделы, что позволяет повысить качество прокурорского надзора за исполнением закона. Впрочем, стоит отметить, что принцип предметности распространяется не только на конкретную прокуратуру, но и на конкретный отдел.

Сами узкоспециализированные отделы могут иметь отдельное правовое регулирование, например, в сфере трудового права действует Приказ Генпрокуратуры России от 15.03.2019 № 196 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан», устанавливающий «обязанность таких отделов проверять полноту принятых органами Роструда, Росстата, ФССП России, ФНС России, Росреестра мер при реализации установленных федеральным законодательством функций и полномочий в отношении работодателей» [37].

Дополнительно, важно уточнить, что «правом разработки методических рекомендаций и приказов, регулирующих осуществление надзора за исполнением закона, обладают прокуроры субъектов» [21, с. 27]. По мнению автора, можно предположить, что подобное регулирование предназначено для учёта региональной специфики, а, следовательно, необходимо сделать вывод, что организация прокурорского надзора за исполнением закона не может обладать общим правовым регулированием.

Определение предмета ведения в целях организации надзора за исполнением закона осуществляется при помощи Приказа Генпрокуратуры России от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур». Подобное регулирование действует и для специализированных прокуроров, так О.С. Капинус указывает, что «для Волжского природоохранного прокурора такое регулирование формируется при помощи согласования с прокурорами субъектов России и Генеральным прокурором Российской Федерации» [21, с. 29].

Также, стоит отметить, что результаты прокурорского надзора за исполнением закона вносятся в данные статистического наблюдения.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» выделяет следующие полномочия Прокуратуры по надзору за исполнением законов.

Прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе:

- по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;
- требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов и материалов или их копий, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения

проверок, контрольных (надзорных) мероприятий по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

- вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, возбуждает производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предупреждает о недопустимости нарушения закона.

Прокурор или его заместитель в случае установления факта нарушения закона органами и должностными лицами:

- освобождает своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов;
- опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными;
- вносит представление об устранении нарушений закона.

Подводя итоги, стоит отметить, что целью организации прокурорского надзора за исполнением законов является оптимизация деятельности по предупреждению, выявлению и устранению нарушений.

На настоящее время выделяется двадцать семь видов прокурорского надзора за исполнением законов, однако, подобную дифференциацию нельзя считать устойчивой, поскольку она зависит от множества факторов. Более того, с учётом регионального регулирования, не может быть общих правил осуществления прокурорского надзора.

2.2 Особенности деятельности прокуратуры РФ по надзору за исполнением законов

В настоящее время приоритетным направлением в деятельности органов прокуратуры Российской Федерации выступает осуществление надзора за исполнением законов о противодействии преступности (прокурорский надзор).

Фактически прокурорский надзор предопределяет деятельность прокуратуры и осуществляется во всех сферах правовых отношений. В связи с чем первоначально следует определиться с общим пониманием прокурорского надзора, а затем рассмотреть его в конкретном проявлении.

Несмотря на значимость прокурорского надзора, в научной доктрине до настоящего времени не сформировано единого и однозначного понимания данного правового института.

Так, например А.А. Усачева рассматривает прокурорский надзор с позиции деятельности Генеральной прокуратуры РФ и подотчетных ей прокуроров по обеспечению единообразного исполнения законодательства России [23, с. 312].

Другого мнения придерживается Н.В. Ласкина, которая считает, что «прокурорский надзор – это самостоятельная, но в тоже время специфическая деятельность органов прокуратуры, осуществляемая от лица государства и заключаемая в проверке точности и правильности исполнения правовых норм, действующих в границах определенной территории» [16, с. 94].

Исследуя данное понятие, выделим ряд признаков, отличающих прокурорский надзор от иных видов государственной деятельности:

- прокурорский надзор осуществляется на всей территории государства и от имени государства;

- предметом надзора выступают положения, содержащиеся в Основном законе страны, законах и иных нормативно-правовых актах, действующих на территории Российской Федерации;
- прокурорский надзор осуществляется в форме наблюдения за деятельностью органов и выполнения ими установленных обязанностей и принятии мер по восстановлению нарушенных прав и свобод, привлечения виновных к ответственности;
- пределы прокурорского надзора ограничены кругом поднадзорных лиц, а также полномочиями прокурора;
- основным методом прокурорского надзора выступает проверка исполнения законодательных требований поднадзорными лицами;
- средствами реализации прокурорского надзора выступают: проведение прокурорских проверок, в рамках которых осуществляются прокурорские полномочия, основанные на государственном принуждении, результатом которой выступает вынесение акта прокурорского реагирования, привлечение виновного в ответственности [5, с. 503];
- поднадзорными лицами прокурорского надзора выступают органы государственной власти и негосударственные органы, федерального и регионального уровня, органы местного самоуправления, общественные организации и институты гражданского общества;
- прокурорский надзор обладает исключительно правовым аспектом, т.е. всегда влечет за собой правовые последствия.

Таким образом, прокурорский надзор выступает самостоятельным и единственным звеном, направленным на правовую оценку соблюдения и исполнения законодательства максимально возможным кругом поднадзорных лиц.

В связи с этим он выступает основной правовой категорией, раскрывающей сущность и структуру прокуратуры, а также определяет

организационно-правовые границы ее деятельности. Исходя из изложенного, можно сформулировать цель прокурорского надзора - укрепление законности, обеспечение защиты прав и свобод человека, общества и государства.

Основной правовой категорией прокурорского надзора выступает его объект, под которым понимается конкретная сфера общественных отношений, в которой осуществляется деятельность прокуратуры по надзору.

Так, в рамках антикоррупционной политики государства прокуратура реализует деятельность по противодействию коррупции надзорными средствами. Обращаясь, к примеру надзора за исполнением законов о противодействии коррупции рассмотрим особенности прокурорского надзора по противодействию конкретному виду преступности.

Нормативно-правовую основу деятельности органов прокуратуры по противодействию коррупции составляют:

- Конституция РФ;
- Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»;
- Федеральный закон «О противодействии коррупции»;
- Указ Президента РФ от 16.08.2021 № 478 «О национальном плане противодействия коррупции на 2021-2024 годы»;
- Приказ Генпрокуратуры России от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции»;
- другие нормативно-правовые акты.

Примечательно, что законодатель изначально рассматривает антикоррупционную деятельность государства как противодействие коррупции. Так, в п. 2 ст. 1 Федеральный закон «О противодействии коррупции» раскрыто понимание деятельности по противодействию коррупции, которое включает в себя:

- предупреждение коррупции и последующее устранение ее причин и условий;
- борьба с коррупцией;
- минимизация и ликвидация последствий коррупционных проявлений [51].

По состоянию на 2021 год фиксируется увеличение числа регистрируемых преступлений коррупционной направленности на 13,8% по отношению к отчётному 2020 году [41]. Общий размер причиненного материального ущерба за 2021 год составил 63 927 292 тыс. рублей, из которых добровольному возмещению подлежало всего 21 865 250 тыс. рублей [42].

Наиболее ярко противодействие преступности осуществляется в рамках уголовного направления, которое осуществляется на досудебной и судебной стадии.

Эффективная борьба с коррупционными преступлениями непосредственно зависит от итогов оперативно-розыскной деятельности, так как главной проблемой, сопряженной с выявлением и раскрытием коррупционных преступлений, выступает их латентный характер, в связи с чем, большая часть таких преступлений может быть обнаружена только оперативным путем.

В связи с чем прокурорами в органах, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, ежеквартально проводятся прокурорские проверки по исполнению законодательства о противодействии коррупции.

Согласно сведениям Генеральной прокуратуры Российской Федерации, «результаты оперативно-розыскной деятельности не соответствуют реальному состоянию дел. Основной причиной низкой раскрываемости коррупционных преступлений являются недостаточность подготовки оперативного состава правоохранительных органов, нацеленность сотрудников на увеличение статистических показателей за счет

преступлений, выявление и раскрытие которых не требует особых знаний и умений» [34, с. 154].

Выявленные нарушения неоднократно озвучивались Генеральным прокурором Российской Федерации на координационных совещаниях руководителей правоохранительных органов РФ.

В качестве приоритетного направления была обозначена деятельность по выявлению и пресечению наиболее опасных коррупционных преступлений, а также отказ от погони за мелким взяточничеством. Данные указания были восприняты правоохранительными органами, поскольку в настоящее время отмечается рост выявленных преступлений коррупционной направленности, совершенных организованными группами и преступными сообществами, а также в крупном и особо крупном размерах [19].

Участие прокурора в судебных стадиях уголовного судопроизводства является одним из важнейших направлений в деятельности органов прокуратуры. Ключевой формой участия прокурора в данном случае выступает поддержание государственного обвинения в разбирательстве дел судом первой инстанции.

В данном случае прокурором завершается процесс раскрытия преступления, в рамках которого виновное лицо подвергается уголовному наказанию, восстанавливается социальная справедливость и возмещается причиненный вред.

Участие прокурора в оставшихся стадиях заключается в осуществлении надзорной деятельности за соблюдением законов, восстановлении нарушенных прав граждан и организаций.

Таким образом, одним из наиболее востребованных и эффективных направлений в деятельности органов прокуратуры выступает прокурорский надзор, осуществляемый во всех сферах жизнедеятельности человека, общества и государства.

Подразделяясь, прокурорский надзор может также осуществляться в сфере противодействия преступности, в рамках которого прокурор не только

принимает меры, направленные на устранение нарушений и привлечение виновных к ответственности, а также осуществляет уголовное преследование, но и оказывает содействие другим правоохранительным органам в достижении общей цели по противодействию преступности.

2.3 Некоторые проблемы прокурорского надзора за соблюдением законодательства о государственной службе в правоохранительных органах

Ю.А. Анищенко отмечает, что «для того, чтобы обеспечивать эффективность в этой сфере, необходимо выявлять истинные масштабы нарушений и злоупотреблений, а также держать ситуацию под контролем за счет осуществления профилактических мероприятий. Среди причин, которые порождают нарушения в сфере государственной службы в правоохранительных органах, превалируют различные факторы, в т. ч. субъективные: обладание большим объемом властных полномочий, информационные ограничения, ненадлежащее осуществление контроля, незаинтересованность руководителей в выявлении правонарушений и придании гласности фактов злоупотреблений по службе, в т. ч. прямое противостояние прокурорским проверкам. Кроме того, работник правоохранительных органов – особый субъект, обладающий юридическими знаниями, а потому понимает, какие возможные мероприятия по проведению проверок будут осуществляться в отношении него и не только готов к ним, но и заранее проработал способы сокрытия своих незаконных действий. Ориентируясь на необходимость соблюдения требований Национального плана противодействия коррупции на 2021 – 2024 годы (указ Президента РФ от 16 августа 2021 года № 478) следует отметить, что в качестве одного из приоритетных направлений в работе по надзору в сфере государственной службы и противодействия коррупции целесообразно определять правовые и организационные мероприятия, прежде всего направленные на профилактику

и предупреждение правонарушений, иных негативных явлений в системе правоохранительной службы Российской Федерации. Кроме того, при осуществлении надзора прокуроры должны учитывать достаточно большой объем нормативных актов, которые регулируют и различные аспекты и требования соблюдения как запретов и ограничений по службе, так и целого ряда этических норм» [2, с. 135].

В частности, ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» определяет, что: «граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации» [35].

Часть 2 данной статьи указывает на то, что физическое лицо, совершившее коррупционное правонарушение, по решению суда может быть лишено права занимать определенные должности государственной и муниципальной службы. Необходимо учитывать, что статья 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает, что дисциплинарные взыскания применяются за совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей.

Указанные основания для увольнения с гражданской службы не относятся к противодействию коррупции, т.к. увольнение за коррупционный проступок предусмотрено п. 1.1 ч. 1 ст. 37, и п.п. 13 и 14 ст. 33 Закона о госслужбе.

Сегодня возложение обязанности по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью на прокуратуру, связано, прежде всего, с тем, что она владеет максимальными данными о состоянии преступности (совершенных и раскрытых преступлениях),

причинах и условиях преступности, итогах расследования, количестве уголовных дел, переданных для судебного разбирательства. На основании этого выделяют основные задачи координационных мероприятий:

- разработка согласованных планов по противодействию преступности;
- объединение усилий всех правоохранительных органов;
- устранение избыточных и дублирующих полномочий.

Прокурорский надзор представляет собой основную, но в тоже время самостоятельную и специфическую форму деятельности, осуществляемую органами и организациями прокуратуры Российской Федерации, направленную на установление режима законности в государстве, обеспечении верховенства Основного закона страны, соблюдения и исполнения законов, охрану прав и свобод человека и гражданина, а также законных интересов личности, общества и государства.

Противодействие преступности посредством уголовного преследования осуществляется на основании части 1 статьи 37 УПК РФ. В досудебном производстве функцию уголовного преследования прокурор осуществляет путем надзора за уголовным преследованием, осуществляемым дознавателем и следователем. Приоритетные направления прокуратуры в сфере противодействия преступности носят открытый характер, об этом говорит законодатель, закрепляя в качестве одного направления «иную деятельность, направленную на противодействие преступности».

Исходя из анализа действующего законодательства, ведомственных актов, к деятельности органов прокуратуры по противодействию преступности следует также относить деятельность организаций органов прокуратуры по повышению профессиональной подготовки прокуроров, применению в деятельности прокуратуры научных результатов криминологических исследований и др.

Резюмируя вышеизложенное, можно отметить, что особое место прокуратуры Российской Федерации в механизме государства и системе

органов по противодействию преступности обусловлено самостоятельностью ее публично-правового статуса, спецификой контрольно-надзорных полномочий, реализуемых в целях удовлетворения потребности в защите прав и свобод личности, общества и государства, соблюдении законности и борьбе с преступностью.

В Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460, отмечено, что коррупция является угрозой безопасности Российской Федерации, формирует тревогу в обществе. Это явление вызывает устойчивое недоверие к институтам государственной власти, а также препятствует нормальному функционированию различных общественных институтов, проведению преобразований и реформ.

Масштабность данной проблемы обуславливает необходимость организации и функционирования эффективной системы противодействия коррупции.

Одним из пробелов законодательства является неполное определение понятия «коррупция», в котором закреплены не все формы проявления коррупции. Примером может служить получение преимуществ неимущественного характера, продвижение по службе, попустительство, протекционизм. Для того чтобы увеличить раскрываемость дел, качество прокурорских проверок за исполнением законодательства о противодействии коррупции в сфере государственной и муниципальной службы, на законодательном уровне необходимо усовершенствовать понятие «коррупция».

Проблема неверного толкования заключается в том, что в законодательстве отсутствует прямое право должностных лиц органов прокуратуры запрашивать сведения о наличии на банковских счетах государственных и муниципальных служащих денежных средств и о движении средств по счетам.

Прокуратурами вносятся представления в связи с непроведением по инициативе должностных лиц данного правоохранительного органа, ответственных за профилактику коррупционных нарушений, проверок соблюдения государственными служащими антикоррупционных стандартов (нарушения ст. 10 Федерального закона от 03.12.2012 №230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»).

Резюмируя вышеизложенное, можно отметить, что особое место прокуратуры Российской Федерации в механизме государства и системе органов по противодействию преступности обусловлено самостоятельностью ее публично-правового статуса, спецификой контрольно-надзорных полномочий, реализуемых в целях удовлетворения потребности в защите прав и свобод личности, общества и государства, соблюдении законности и борьбе с преступностью.

Глава 3 Проблемы и противоречия правового регулирования деятельности прокуратуры по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина как механизм обеспечения национальной безопасности

3.1 Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов следствия и дознания

Основной задачей прокурорского надзора является повышение эффективности деятельности органов прокуратуры по обеспечению соблюдения законов. Вопрос качества надзора за выполнением законов как по отдельным видам прокурорской деятельности, так и в целом, является актуальным для современной правовой науки. ФЗ «О прокуратуре РФ» регламентирует осуществление надзора за исполнением прав и свобод гражданских лиц. Эта деятельность является отдельным и самостоятельным направлением работы органов прокуратуры.

При исключении замещения государственных служащих и органов государственных власти, которые контролируют реализацию прав и свобод человека и гражданина, прокуратура должна применять различные доступные ресурсы для влияния на вышеназванные должностные лица и государственные органы с целью качественного обеспечения ими определенных функций [45, с. 256].

При реализации надзора прокуратурой изучаются и рассматриваются поступившие обращения, жалобы и прочие заявления в отношении несоблюдения и нарушения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод гражданина и человека.

В период с января по октябрь 2020 года российские органы прокуратуры осуществили большую работу по реализации надзорных функций в отношении соблюдения прав и свобод человека и гражданина. В результате выполненных задач было установлено 2 022 706 случаев с

фиксацией несоблюдения действующих законов. В том числе было сформировано 417 374 представления и 195 177 протестов. Прокуроры составили постановления по привлечению к ответственности в соответствии с административным законодательством в отношении 112 993 гражданских лиц [43].

Конституция РФ, Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 7 декабря 2007 года № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» [36], ФЗ «О прокуратуре РФ» определяют перечень полномочий, компетенций прокурора, а также уточняют порядок их реализации при выполнении надзорных функций.

Статья 22 ФЗ «О прокуратуре РФ» определяет полномочия прокурора при осуществлении им общей надзорной деятельности. Прокурор получает полномочия специального характера в процессе реализации надзора за не нарушением прав и свобод гражданских лиц в рамках конкретных надзорных функций. В соответствии с 1 частью 27 статьи ФЗ «О прокуратуре РФ» под специальным полномочием следует понимать право и возможность прокурора осуществлять проверку заявлений гражданских лиц в отношении нарушения их прав и свобод. Прокуроры работают с заявлениями гражданских лиц, с их обращениями, придерживаясь сроков рассмотрения жалоб, правил регистрации обращений, согласно конкретному порядку, установленному законами [39, с. 28].

Прокурор осуществляет проверку по обращению граждан в случае выявления в заявлении информации в отношении несоблюдения прав и свобод человека. Проводя проверку, прокурор тщательно проверяет указанные в обращении доводы и обстоятельства. Если необходимо подтвердить сведения в заявлении, прокурор имеет право потребовать предоставления дополнительной документации либо запросить объяснение ситуации у граждан, действия которых рассматриваются как незаконные и неправомерные. В процессе прокурорской деятельности устанавливаются

обстоятельства несоблюдения прав и свобод человека в случае наличия такого нарушения. Одновременно с этим указываются нарушенные нормы закона и лицо либо орган допустившее нарушение. Завершив проверку, прокурор направляет заявителю мотивированный ответ, в котором сообщает о мерах, осуществляемых прокуратурой в отношении рассмотренного дела, о результатах проверки заявления и ходе прокурорского реагирования. В случае отказа в удовлетворении заявления за гражданином остается право на обжалование решения прокуратуры, в том числе на подачу соответствующего иска в судебную инстанцию [10, с. 156].

Еще одним специальным полномочием прокурора является право разъяснять пострадавшим порядок защиты их прав и свобод. Прокурор разъясняет гражданам, какими правами и свободами они обладают, а также разъясняет порядок защиты и способы восстановления нарушенных прав. Не подменяя иные органы оказывающие юридическую помощь, прокурор может указать орган куда может обратиться гражданин за защитой своего нарушенного права.

Третье специальное полномочие прокурора – это право принимать меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, а также возмещению причиненного ущерба. Анализируя статистическую информацию в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, прокурор планирует работу по профилактике и предупреждению нарушений в поднадзорных органах. Также, прокурор проводит профилактические беседы на правовые темы с гражданами или выступает в СМИ.

«Если нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, то прокурор принимает меры к тому, чтобы виновное лицо было подвергнуто уголовному преследованию в установленном законом порядке» [27, с. 543].

Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина - сложен по своей структуре, его можно классифицировать в зависимости от

конкретных категорий прав и свобод человека и гражданина; в зависимости от сферы общественных отношений; в зависимости от отрасли законодательства; в зависимости от статуса субъекта защиты со стороны органов прокуратуры (в особой поддержке со стороны органов прокуратуры нуждаются такие категории граждан, как: несовершеннолетние, пожилые, малоимущие, безработные и т.п.).

Стоит отметить, что отсутствие в современном российском законодательстве наиболее полных и подробных полномочий прокурора в рассматриваемой сфере является сегодня одной из наиболее актуальных проблем. Как уже было упомянуто, ст. 30 ФЗ «О прокуратуре РФ» указывает на то, что полномочия прокурора устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством и другими федеральными законами РФ. Однако на практике российский УПК как раз не определяет полномочия прокурора по надзору за ОРД, а ведомственные акты носят скорее уточняющий, конкретизирующий характер. Представляется возможным полагать, что данное положение закона нуждается в изменении – так, на наш взгляд, полномочия прокурора, перечисленные в Приказе Генпрокуратуры от 15.02.2011 г. № 33, следует отразить и в содержании ст. 21 ФЗ «Об оперативно розыскной деятельности» (далее – «Об ОРД»).

Рядом авторов в настоящее время единодушно признается, что в области надзора за органами, осуществляющими ОРД, прокурор наделен недостаточным количеством полномочий, что не позволяет ему в полной степени способствовать соблюдению законности и охраны прав и свобод человека и гражданина в сфере уголовного судопроизводства. Так, например, М.К. Васильева предлагает, «помимо прочего, наделить прокурора правом самостоятельно отменять незаконные и необоснованные решения органов, осуществляющих ОРД (поскольку в рамках действующего законодательства прокурор может лишь вносить представления об их отмене соответствующему должностному лицу)» [6, с. 191].

В последнее время в научной литературе все чаще встречается точка зрения о том, что средства прокурорского надзора стоило бы применять, в первую очередь, на превентивном уровне. Так, рядом автором высказывается предложение «о наделении прокурора правом предварительного согласования ходатайств оперативно-розыскных органов о даче разрешения на проведение оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан» [9, с. 67]. Однако следует согласиться с мнением А.Е. Чечетина о том, что «введение данного института может породить своего рода сложности и станет препятствием для оперативности в осуществлении ОРД. Помимо того автор отмечает, что при такой ситуации существует угроза смешивания функций прокурорского надзора с функциями ведомственного контроля, что приведет к излишней бюрократичности данного процесса» [52, с. 136].

«Помимо прочего, законодателю следует задуматься о возможности наделения прокурора правом использовать и иные средства надзора, присущие прочим его отраслям – к примеру, правом отстранения должностных лиц органов, осуществляющих ОРД, от производства оперативной проверки, правом изъятия материалов проверки от одного органа, осуществляющего ОРД, и передачи его другому подразделению» [22, с. 59], на что обращает внимание О.А. Кожевников.

Таким образом, можно заключить, что прокурорский надзор является одним из наиболее эффективных средств обеспечения прав личности, соблюдения законности при проведении ОРД и предотвращения каких-либо злоупотреблений со стороны должностных лиц органов, производящих ОРМ. Несмотря на всю важность и значимость данной отрасли надзора, на сегодняшний день в ее законодательном регулировании наличествует ряд проблем, что подтверждается, в том числе, и данными статистики. Так, обращает на себя внимание проблема четкой и полной законодательной регламентации полномочий прокурора при осуществлении данного вида надзора, проблема отсутствия у прокуроров возможности санкционировать

проведение ОРМ, в большей степени ограничивающих права человека и гражданина, а также отсутствия у прокурора ряда полномочий, которые имеются у представителей ведомственного контроля за ОРД.

3.2 Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина при формировании региональных и местных бюджетов

Неудовлетворительное состояние дорог и низкий уровень безопасности движения по ним автомобилей способствовали законодательным корректировкам, результатом которых стало внесение дополнений в Бюджетный кодекс РФ, предусматривающих аккумуляцию в бюджетах всех уровней власти «дорожных» фондов. На региональном и местном уровне одним из основных источников их формирования является группа собственных неналоговых поступлений соответствующих бюджетов от использования дорог и элементов дорожного сервиса, применения мер ответственности и взыскания ущерба, охватываемых юридической конструкцией дорожных платежей. От должного обеспечения законности при администрировании дорожных платежей в указанные бюджеты зависит решение вопросов содержания и ремонта 1 345 тыс. км дорог регионального и местного значения, из которых в настоящее время лишь 38,8% соответствуют нормативным требованиям. В письме Минфина России от 31 октября 2018 г. № 06-04-11/01/78417 до органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления доведены Методические рекомендации, в которых расширение практики администрирования дорожных платежей рассматривается как способ роста собственной доходной базы региональных и местных бюджетов и повышения их самостоятельности в целом.

Происходившая в течение нескольких последних лет интенсификация уровня автомобилизации в стране увеличила число транспортных средств

более чем в полтора раза и детерминировала активное развитие в городских округах сети платных парковок (стоянок) на дорогах общего пользования муниципального значения. В настоящее время их вместимость превышает 95 тыс. автомобилей. При этом устанавливаемые органами власти паркоматы для оплаты соответствующих услуг повсеместно не имеют купюроприемников, что ограничивает число их пользователей и не способствует росту поступлений в бюджеты данного дорожного платежа. На платных автодорогах регионального значения практически отсутствуют элементы дорожного сервиса, которые, помимо обеспечения дополнительных бюджетных доходов, повышают комфортность по ним проезда.

Актуальность рассмотрения проблем прокурорского надзора за исполнением законов при формировании региональных и местных бюджетов за счет средств, поступающих от уплаты «дорожных» платежей, определяется не только приведенными данными о состоянии законности, но и требованиями Приказа Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», которым прокурорам предписано сосредоточить усилия на надзоре за исполнением законов о бюджете.

Целями прокурорского надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере являются обеспечение верховенства закона и единства законности при учете администраторами платежей источников соответствующих поступлений, планировании объемов их поступления и отражении в проекте бюджета при его утверждении, начислении, реализации контроля за поступлением денежных средств в названные бюджеты, принятие мер к взысканию в случае их неуплаты.

К объектам надзора на данном направлении, под которыми следует понимать «органы власти, учреждения, организации, должностных лиц, на которых распространяется компетенция прокуратуры», относятся органы, администрирующие в бюджеты рассматриваемых уровней «дорожные»

платежи, в том числе территориальные органы ГИБДД, а также органы государственной власти субъектов РФ и местные администрации, включая подведомственные им организации.

В основе правильного выбора надзирающим прокурором объекта проверки должен находиться всесторонний анализ состояния законности в рассматриваемой сфере, проводимый на основе статистических и аналитических отчетов главных администраторов (администраторов) дорожных платежей, Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов субъектов РФ, Федерального казначейства и его территориальных органов, Минфина РФ и иных контролирующих и правоохранительных органов. При этом следует отметить отсутствие единого статистического учета правонарушаемости в сфере реализации полномочий главных администраторов (администраторов) дорожных платежей, что, безусловно, снижает эффективность планирования и организации соответствующих проверок.

В борьбе с нарушениями законов на данном направлении прокурорами проводится емкая, последовательная и в то же время разноплановая работа. Обобщение и анализ практики надзора свидетельствуют, что при администрировании доходов от уплаты административных штрафов за нарушение Правил дорожного движения часто допускаются случаи непривлечения к законной ответственности водителей автомобилей на основании фотоматериалов, полученных в автоматическом режиме, по формальным причинам отсутствия в базах данных сведений о месте их рождения, индексе места проживания и об индивидуальном номере налогоплательщика. Широкое распространение получили факты освобождения автовладельцев от ответственности по ст. 20.25 Кодекса об административных правонарушениях РФ в связи с несвоевременной уплатой уже наложенного штрафа.

Также при эксплуатации комплексов автоматической фиксации правонарушений имеют место неединичные нарушения, связанные с

незаконным наделением работников коммерческих организаций полномочиями по осуществлению оценки качества полученных с использованием средств автоматической фиксации фотоматериалов, списанию их в брак и формированию постановлений о привлечении к административной ответственности. Надзорными проверками прокуроров отмечались ситуации, когда оборудование центров автоматизированной фиксации правонарушений в области дорожного движения и программное обеспечение не были защищены от несанкционированного доступа и противоправного вмешательства в работу.

Прокурорское реагирование требовалось в целях пресечения нарушений, связанных с проведением закупочных процедур при выборе организаций, оказывающих услуги по предоставлению информации о нарушениях Правил дорожного движения посредством автоматизированных средств. Так, например, прокуратура Республики Хакасия реагировала на включение региональным Министерством транспорта и дорожного хозяйства в соответствующую аукционную документацию условий, повлекших ограничение числа участников закупки. Кроме того, места для установки камер были определены министерством без учета состояния аварийности на конкретном участке автодороги, что не способствовало как повышению безопасности на дорогах, так и пополнению регионального бюджета за счет налагаемых на правонарушителей сумм административных штрафов. По материалам проверки прокуратуры за нарушение порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд бывший министр транспорта и дорожного хозяйства привлечен к административной ответственности по ч. 4.1 ст. 7.30 КоАП РФ в виде штрафа в размере 10 тыс. руб. Об устранении нарушений потребовано во внесенном в адрес министерства представлении.

Другую группу нарушений закона составляют случаи непривлечения органами ГИБДД к законной ответственности водителей автомобилей в результате безвозвратного удаления без обработки и оценки в

административно-правовом порядке фотоматериалов, полученных в автоматическом режиме, а также по формальным причинам отсутствия в базах данных сведений о месте их рождения, индексе места проживания, об индивидуальном номере налогоплательщика. Широкое распространение получили факты освобождения автовладельцев от ответственности по ст. 20.25 КоАП РФ в связи с несвоевременной уплатой уже наложенного штрафа.

В деятельности административных комиссий на местах отмечались факты волокиты при рассмотрении административных дел, связанных с нарушением региональных законов об использовании автодорог общего пользования, влекущей их прекращение с освобождением от ответственности виновных лиц, что также негативно отражалось на пополнении дорожных фондов местных бюджетов.

При администрировании платежей от предоставления услуг платных парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования местного значения, прокурорскими проверками выявлялись нарушения, связанные с неправомерным сбором персональных данных о собственниках автомобилей, вынесением постановлений о привлечении к административной ответственности неуполномоченными должностными лицами. Обращение в суды с исками использовалось прокурорами как эффективный инструмент понуждения органов региональной власти к устранению повреждений асфальтового покрытия и приведению условий использования платных автодорог в соответствие с требованиями законодательства о безопасности дорожного движения.

Земля, являясь не только значимым источником бюджетных пополнений, но и представляя большой коммерческий интерес, создает условия для многочисленных нарушений при ее использовании, в том числе в полосах отвода автомобильных дорог. Результатами надзорных проверок выявлялись недостатки контрольной деятельности администраторов «дорожных» платежей, приводящие к самовольному занятию таких земель и

использованию их без правоустанавливающих документов, регистрации прав и сделок и, соответственно, внесения в бюджеты соответствующей оплаты.

Также надзорными мероприятиями отмечались случаи непринятия администраторами дорожных платежей мер к взысканию в бюджеты сумм возмещения убытков и предусмотренных законом штрафных санкций в связи с нарушением исполнителем (подрядчиком) условий регионального (муниципального) контракта или иных договоров, финансируемых за счет средств дорожного фонда.

Помимо этого, не всегда уполномоченными ведомствами контролировалась своевременность и полнота поступления в бюджеты денежных средств в связи с проездом по автомобильным дорогам общего пользования регионального и местного значения крупногабаритных и тяжеловесных грузов. К примеру, в Республике Хакасия курирующим данный участок работы министерством полномочия по проведению весового контроля тяжеловесных грузовых транспортных средств были переданы подведомственному учреждению ГКУ РХ «Хакасавтодор», которым исковая работа по взысканию вреда, причиненного автомобильным дорогам республики, фактически не велась, что привело к недополучению республиканским бюджетом более полумиллиона рублей. По представлению прокурора республики в адрес регионального министра работа на данном направлении организована.

Прокуроры, осуществляя надзор за исполнением законов администраторами «дорожных» платежей, применяют весь имеющийся арсенал полномочий по выявлению, пресечению и устранению нарушений законов. Наряду с принесением протестов на противоречащие закону правовые акты вносятся представления, предъявляются иски, объявляются предостережения. При внесении актов реагирования прокуроры руководствуются требованиями приказов и указаний Генеральной прокуратуры РФ, оценивают возможные негативные последствия исполнения их требований.

Результаты проверочных мероприятий обсуждаются на расширенных заседаниях коллегий, координационных совещаниях руководителей правоохранительных органов с выработкой мер, направленных на укрепление законности в рассматриваемой сфере. Реализация данных полномочий предопределяет сосредоточение в прокуратуре сведений о коллизии, пробельности законодательства и других проблемах, позволяя ей «выступать специализированным фильтром качества действующего и вновь принимаемого законодательства, арбитром практики его применения» [29, с. 181].

Недостатки законодательного регулирования следует отнести к числу основных факторов, снижающих эффективность надзорной деятельности прокурора на рассматриваемом направлении.

Так, в целях исключения случаев неполноты учета и планирования доходов от поступления «дорожных» платежей на региональном и местном уровне необходимо законодательное закрепление перечня таких поступлений в ст. 41, 57, 62 БК РФ. Назрела необходимость совершенствования самого правового механизма администрирования «дорожных» платежей, как и неналоговых доходов бюджетов в целом. Принадлежность администраторов к различным ведомствам, отсутствие органа, координирующего их работу, а также эффективных законодательных механизмов оперативного взыскания начисленных, но своевременно не уплаченных «дорожных» платежей не способствуют пополнению доходов бюджетной системы.

Более того, правовое регулирование вопросов администрирования неналоговых поступлений правовыми актами различной отраслевой принадлежности, а также его смещение на подзаконный уровень обуславливает потребность дальнейших проработок вопроса систематизации соответствующего законодательства.

Прокуроры при реализации надзора за исполнением законов при формировании региональных и местных бюджетов за счет «дорожных» платежей взаимодействуют с органами государственного контроля,

направляя требования о проведении необходимых проверок, выделении специалистов для выяснения возникающих вопросов.

Результатом последовательного реформирования контрольных органов в финансово-бюджетной сфере стала передача в 2016 г. соответствующих функций от Федеральной службы финансово-бюджетного надзора к Федеральному казначейству. С учетом этого система государственного (муниципального) финансового контроля за администраторами «дорожных» платежей включает внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль, реализуемый Счетной палатой РФ, контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований, и внутренний - относящийся к деятельности Федерального казначейства, органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов РФ, местных администраций, финансовых органов субъектов РФ (муниципальных образований).

В настоящее время существует необходимость дальнейшего совершенствования контрольно-надзорной деятельности, проводимой в данной сфере органами местного самоуправления, в силу ее формализма и малой эффективности по причине отсутствия для проведения такой работы кадровых и финансовых ресурсов.

Решение обозначенных актуальных проблем прокурорского надзора за исполнением законов при формировании региональных и местных бюджетов за счет средств, поступающих от уплаты «дорожных» платежей, будет способствовать повышению его эффективности, укреплению законности в соответствующей сфере и в конечном счете с учетом целевого характера рассматриваемых бюджетных поступлений обеспечению нормативного состояния региональных и местных дорог.

3.3 Проблемы достаточности полномочий прокуратуры по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина

Официальное распоряжение Генпрокурора РФ от 30.01.2013 года № 45 закрепляет порядок проверки гражданских заявлений и жалоб, а также приема гражданских лиц в соответствующих органах прокуратуры. Приказ был утвержден для усовершенствования и регулирования порядка изучения заявлений и разрешения гражданских обращений [38].

Все поступившие заявления от гражданских лиц в отношении несоблюдения прав и свобод человека и гражданина тщательно проверяются. По окончании проверки утверждаются меры эффективного разрешения жалобы органами прокуратуры. Органы прокуратуры рассматривают заявления о несоблюдении законов (пункт 1 статья 10 ФЗ «О прокуратуре РФ»). Обращения рассматриваются представителями прокуратуры на основе их полномочий. Под обращением следует понимать ходатайство, жалобу, заявление в электронном, устном или письменном виде.

Обращения подлежат рассмотрению после их получения посредством факса, телеграфа, почты, в ходе личной консультации прокурора, через СМИ.

Инструкция о правилах и порядке рассмотрения обращений представителями органа прокуратуры РФ не регулирует процесс изучения обращений, которые в соответствии с действующими федеральными законами должны рассматриваться в специальном порядке. Так, к таким обращениям следует отнести жалобу на действия государственных служащих, участвующих в уголовном процессе в порядке, определенном статьей 124 УПК РФ [47].

Законность на территории российского государства укрепляется благодаря деятельности прокуроров по рассмотрению гражданских обращений. Одновременно с этим можно выявить некоторые погрешности в деятельности прокуратуры в отношении рассмотрения обращений гражданских лиц. Эти недочеты являются следствием законодательных

пробелов. Так, законы «О прокуратуре РФ» и «О порядке рассмотрения обращений граждан» не устанавливают строгий механизм действий с обращениями гражданских лиц в устной форме или по контактному телефону.

Обращения, которые не могут рассматриваться органами прокуратуры в силу отсутствия определенной компетенции, на протяжении 7 дней с момента поступления будут перенаправлены в соответствующие уполномоченные органы или организации. При этом будет составлено уведомление заявителю. (статья 8 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений...»).

ФЗ «О прокуратуре РФ» определяет, что органы прокуратуры не могут замещать иные государственные структуры или государственных служащих, которые осуществляют функции контроля в отношении соблюдения свобод и прав человека, а также порядка следственных и дознавательных мер.

Органы прокуратуры осуществляют проверку выполнения законов на основе данных о фактах несоблюдения законов, когда такие ситуации требуют незамедлительного реагирования прокурора.

На основе требований, перечисленных выше, обращения граждан, которые должны рассматриваться муниципальными органами, органами государственного надзора и иными органами государственной власти, перенаправляются для утверждения решения в соответствии с подведомственностью. Решение, вынесенное государственным органом власти, может обжаловаться в органах прокуратуры при наличии несогласия с ним. Органы прокуратуры рассматривают обращения граждан в случае, если по ним прокурорские действия будут применены в соответствии с прямым указанием закона, либо, если недостаточно полномочий других государственных органов для ликвидации выявленных нарушений. Представленное в орган прокуратуры обращение рассматривается в течение 30 календарных дней с момента его регистрации. По окончании этого срока прокуратура обязана вынести конкретное решение. В случае отсутствия

необходимости дополнительной проверки фактов, изложенных в обращении, срок вынесение решения сокращается до 15 дней. Если прокурор вынужден провести дополнительную экспертизу, а также запросить необходимые документы, срок решения по обращению продлевается до 30 календарных дней с обязательным уведомлением лица, представившего заявление.

В соответствии с положениями ФЗ № 59-ФЗ, в частности, с пунктом 5 статьи 8, государственный орган власти, который перенаправил обращение граждан, согласно их подведомственности, может при необходимости запросить в уполномоченном органе документ о результате его рассмотрения [15, с. 34]. В связи с этим органы прокуратуры могут отправлять запрос в иные государственные или муниципальные органы на получение документов, а также предоставлять аналогичную документацию по запросу других компетентных органов. Документация, содержание которой является государственной тайной, а значит, ее предоставление осуществляется исключительно в особом установленном порядке, к примеру, материалы судебного дела, следствия или дознания, по вышеназванным требованиям не могут быть предоставлены, что регулируется пунктом 2 статьей 10 Закона № 59-ФЗ.

Пункт 1.4 официального распоряжения Генеральной прокуратуры РФ от 30 января 2013 года № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции...» устанавливает запрет на преследование гражданского лица вследствие его обращения в орган прокуратуры в случае содержания в документе критики работы прокуроров или требования по защите свобод и прав, гарантированных законом. Следует отметить отсутствие законодательных нормативов, определяющих ответственность государственных служащих в случае, если их действия привели к ущемлению гражданских прав в результате критики гражданским лицом деятельности органов прокуратуры.

Так, следует указать, что на сегодняшний день в российском государстве функционирует эффективная правовая база и утверждаются

разные мероприятия, направленные на защиту прав гражданских лиц на представление в муниципальные и государственные органы, а также в органы прокуратуры обращений. Несмотря на это существуют проблемы, которые необходимо решить.

Орган прокуратуры гарантирует защиту и соблюдение прав, свобод граждан, исполнение действующих законов, а также выявляет и предупреждает неправомерные действия, обеспечивая тем самым эффективную работу разных гражданско-общественных институтов. Прокуратура осуществляет контроль за деятельностью субъектов предпринимательской сферы, работой религиозных и общественных структур, средств массовой информации.

На сегодняшний день значимым направлением деятельности органов прокуратуры представляется обеспечение хозяйственно-экономической деятельности, прав ИП и юр. лиц независимо от отраслей экономики.

Основной вид деятельности органа прокуратуры связан с обеспечением соблюдения законов в предпринимательской среде, а также с проверкой соблюдения законов о деятельности религиозных организаций, законодательства о вероисповедании, свободе совести.

Исследование деятельности органа прокуратуры показало, какая роль отводится государственному органу в работе общественных организаций и религиозных объединений. Речь идет об обеспечении соблюдения действующих законов. В основном, эти гражданско-общественные институты участвуют в делах о преступлениях на экстремистской почве. Областная ростовская прокуратура выявила факт распространения и навязывания главой общественной организации «Казачий круг Дона» взглядов в отношении формирования независимого субъекта РФ – Донской Казачьей Республики. При этом предполагалось формирование нового самостоятельного субъекта посредством самопровозглашения, что не является конституционным законным методом. На основе установленного факта о нарушении территориальной целостности российского государства

прокуратура вынесла постановление о незаконности и предупреждении распространения экстремистских идей. Глава незарегистрированного общественного формирования получил разъяснения органом прокуратуры о возможном прекращении функционирования его организации при повторной попытке экстремистской деятельности в дальнейшем.

Для борьбы с проявлениями экстремизма, предупреждения осуществления правонарушений административного характера общественными организациями и религиозными объединениями прокуратура на основе Соглашения Генпрокуратуры РФ и Минюста РФ от 25.03.1998 года № 18 «"О формах взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации в сфере надзора и контроля за ведомственным нормотворчеством, правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также за созданием и деятельностью общественных и религиозных объединений» обеспечивает проведение мероприятий с целью профилактики преступлений по экстремистским взглядам после согласования с органами юстиции [40]. Орган прокуратуры после анализа документов, предоставленных межведомственной базой данных, о незаконных действиях, осуществленных религиозными организациями и общественными объединениями, может обратиться в суд с прошением о прекращении деятельности такой организации либо о полной ликвидации объединения, ведущего противоправную деятельность. Так, к административной ответственности были привлечены все участники абинской общины «Свидетели Иеговы» за популяризацию материалов, основанных на экстремистских идеях и лозунгах. Названия материалов звучали так: «Как приблизиться к Богу?», «Правительство без коррупции», «Как достичь счастья» и так далее. Межрайонная тихорецкая прокуратура вынесла в отношении руководителя этого религиозного объединения предупреждение в письменном виде о том, что запрещено заниматься экстремизмом и распространять массово идеи такого рода. Несмотря на это, участники религиозной общины продолжили осуществлять экстремистскую

деятельность и распространять литературные материалы. В этой связи в 2014 году краснодарской прокуратурой был подготовлен иск в суд с требованием признать деятельность данной организации экстремистской и ликвидировать ее на территории Абинска. Исковое заявление суд удовлетворил в полном объеме в марте 2015 года. Верховным судом РФ при ходатайстве о пересмотре решения суда первой инстанции принято решение оставить приговор Краснодарского суда в силе.

СМИ представляет особую значимость в качестве гражданско-общественного института, так как напрямую влияет на человека: на его духовность, чувство достоинства, осознание им нравственности, ценностей, правовое воспитание и так далее. Нередко свобода слова трактуется как исключительная дозволенность. В связи с этим для того, чтобы ограничить данное право, требуется применить эффективные меры органами прокуратуры. Так, стоит ограничить использование права на свободу информации для того, чтобы защитить нравственность общества. Для этого целесообразно запретить распространение методов уклонения от службы в армии, детской порнографии, услуг интимного характера, противозаконной реализации алкоголя посредством сети. По названным выше ситуациям прокуратура направляла в судебную инстанцию иск с требованием признать информацию, которая пропагандируется посредством интернета, запрещенной к публикации и массовому распространению на территории российского государства. Все требования органов прокуратуры были удовлетворены судом.

Так, органы прокуратуры по отношению к деятельности гражданско-общественных институтов выполняют правоохранительную роль, обеспечивая тем самым соблюдение правового порядка, законности, безопасности общества в целом и каждого гражданского лица в частности, реализуя профилактические меры по снижению напряженности в социальной среде в РФ.

В последние несколько лет наблюдаются на территории российского государства активные процессы либерализации, при которой существенно расширяется список прав и свобод человека и гражданина в сфере экономических правоотношений. В связи с этим органы прокуратуры увеличивают эффективность правозащитной деятельности и функция надзора за соблюдением законности и гражданско-общественной безопасности. При качественном выполнении правозащитных и правоохранительных функций органы прокуратуры обеспечивают соблюдение законности и верховенства законов в каждой отрасли существования гражданско-общественных институтов [20, с. 84-85]. По этой причине эффективная деятельность органов прокуратуры, связанная с обеспечением соблюдения действующих законов и нормативно-правовых актов, включая активное участие представителей прокуратуры в нормотворческих процессах, способна в полной мере гарантировать законное и справедливое формирование и развитие общества в целом, а также реализовать возможности всех функционирующих гражданско-общественных институтов.

Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина должностными лицами службы судебных приставов - одно из актуальных, но в то же время проблемных направлений прокурорской деятельности.

Независимо от дислокации прокуратуры количество подлежащих разрешению жалоб граждан и организаций на неправомерные действия сотрудников службы судебных приставов - величина значительная. Следует отметить, что нередко такие обращения в ходе проведенных проверок признаются небезосновательными, а изложенные заявителями нарушения находят свое подтверждение.

Наиболее часто в этой сфере выявляются такие нарушения, как: непредоставление лицам, обратившимся в службу судебных приставов, информации об исполнительном производстве в полном объеме,

предоставление им указанной информации с нарушением процессуальных сроков, отказ в предоставлении информации.

Положениями федерального законодательства применительно к должностным лицам - судебным приставам-исполнителям - предусмотрена административная ответственность за неправомерный отказ в предоставлении гражданину, в том числе адвокату, и (или) организации информации, предоставление которой предусмотрено федеральными законами, несвоевременное ее предоставление либо предоставление заведомо недостоверной информации (ст. 5.39 КоАП РФ) и за нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций, за исключением случаев, предусмотренных ст. ст. 5.39, 5.63 КоАП. Рассматривая эти смежные составы административных правонарушений, следует отметить, что законодателем предусмотрено наступление административной ответственности по ст. 5.59 КоАП при нарушении установленного порядка рассмотрения обращений, за исключением случаев, указанных в том числе и в ст. 5.39 КоАП.

При осуществлении прокурорского надзора в этой сфере необходимо строго разграничить, в каком случае наступает ответственность судебного пристава-исполнителя по ст. 5.39 КоАП, а в каком - по ст. 5.59 КоАП, т.е. речь идет об интерпретации норм закона.

Интерпретация в юридической науке в целом, и в юридической герменевтике в частности взаимосвязана с правоприменительной деятельностью. Это происходит ввиду того, что в результате конфликта интерпретаций одних и тех же норм права, закона, действий, бездействия, фактических обстоятельств возникают спорные ситуации, подлежащие

правовому регулированию, и при этом «закон, понимаемый как текст, - всего лишь инструмент, основа в умелых руках интерпретатора».

В поисках оптимального варианта разрешения интерпретационного конфликта, предметом которого становится разграничение составов правонарушений, предусмотренных ст. ст. 5.39 и 5.59 КоАП, следует обратиться к Федеральному закону от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее - Закон № 229-ФЗ), согласно ст. 64.1 которого заявления, ходатайства лиц, участвующих в исполнительном производстве, могут быть поданы на любой стадии исполнительного производства и подлежат рассмотрению должностными лицами службы судебных приставов в соответствии с их полномочиями в десятидневный срок со дня поступления.

При этом следует отметить, что порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами определен и положениями Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее - Закон № 59-ФЗ), в силу ч. 2 ст. 1 которого установленный этим Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на все обращения граждан, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами.

В то же время Методическими рекомендациями по определению порядка рассмотрения заявлений, ходатайств лиц, участвующих в исполнительном производстве (утв. ФССП России 11 апреля 2014 г. № 15-9), судебным приставам-исполнителям рекомендовано рассматривать в порядке ст. 64.1 Закона № 229-ФЗ заявления (ходатайства), по результатам рассмотрения которых должностным лицом службы судебных приставов принимается соответствующее процессуальное решение, в частности, по вопросам: совершения исполнительных действий, применения мер

принудительного исполнения; исправления допущенных в постановлении опечаток или явных арифметических ошибок; зачета встречных однородных требований, отмены постановления об окончании исполнительного производства; ведения исполнительного производства группой принудительного исполнения и др.

На основании анализа изложенных положений представляется, что при разрешении конфликта интерпретаций о квалификации неправомерных действий либо бездействия должностных лиц службы судебных приставов-исполнителей и разграничении обозначенных составов административных правонарушений необходимо выяснять, является ли стороной исполнительного производства лицо, направившее заявление в службу судебных приставов; относится ли к предмету заявления (ходатайства, обращения) принятие процессуальных решений по исполнительному производству; содержит ли заявление требования, касающиеся совершения исполнительных действий.

При наличии хотя бы одного из указанных обстоятельств нарушение, допущенное судебным приставом-исполнителем при разрешении обращения, по нашему мнению, образует состав правонарушения, предусмотренного ст. 5.39 КоАП, а в случаях, когда обращения в службу судебных приставов-исполнителей поступают от лиц, не являющихся сторонами исполнительного производства, содержат вопросы общего характера, не связанные с совершением исполнительных действий и с принятием процессуальных решений, действия либо бездействие должностных лиц службы судебных приставов, допустивших их ненадлежащее рассмотрение, подлежат квалификации по ст. 5.59 КоАП. Таким образом, представляется необходимым использовать в качестве критериев разграничения составов административных правонарушений, предусмотренных ст. ст. 5.39 и 5.59 КоАП, правовой статус заявителя и предмет его обращения.

Заключение

Проведенное исследование позволило сделать следующие выводы.

Прокуратура, не входя ни в одну из ветвей власти, должна действовать в их интересах, взаимодействовать с ними, быть инструментом и механизмом контроля за реализацией их полномочий путем надзора за точным исполнением законодательных актов. При этом прокуратура России не обладает государственно властными полномочиями, но является государственным органом, обеспечивающим государственно-властную деятельность в качестве элемента системы сдержек и противовесов. В этом и заключается особый правовой статус прокуратуры.

Федеральное законодательство в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации несовершенно. Ни в одном из нормативно-правовых актов не выделены и четко не определены объекты национальной безопасности.

Раскрывая проблематику правовых аспектов обеспечения национальной безопасности можно сделать вывод о том, что в нашей стране законодательно разрозненно и обособленно исполняют свои должностные обязанности сотрудники органов исполнительной власти; слабо развит гражданский институт взаимной ответственности; в недостаточном количестве разработаны координационные совещания, недоработан порядок взаимодействия субъектов обеспечения национальной безопасности; отсутствует централизованный законодательный акт об утверждении субъектов обеспечения национальной безопасности и объектов национальной безопасности.

Наличие разных функций, в том числе правозащитной и функции уголовного преследования в руках одного органа – прокуратуры – затрудняет его отнесение к какой-либо из «ветвей» власти согласно теории разделения властей.

Несмотря на сложный функционал, которым обладает российская прокуратура, она является действенным и эффективным правоохранительным и правозащитным органом российского государства благодаря высокому профессионализму прокурорских работников, который традиционно поддерживается и обеспечивается государством. Здесь особо надо отметить советский период, во время которого сложились многие основы деятельности и традиции отечественной прокуратуры.

Прокурорский надзор является одним из наиболее эффективных средств обеспечения прав личности, соблюдения законности при проведении ОРД и предотвращения каких-либо злоупотреблений со стороны должностных лиц органов, производящих ОРМ. Несмотря на всю важность и значимость данной отрасли надзора, на сегодняшний день в ее законодательном регулировании наличествует ряд проблем, что подтверждается, в том числе, и данными статистики.

Так, обращает на себя внимание проблема четкой и полной законодательной регламентации полномочий прокурора при осуществлении данного вида надзора, проблема отсутствия у прокуроров возможности санкционировать проведение ОРМ, в большей степени ограничивающих права человека и гражданина, а также отсутствия у прокурора ряда полномочий, которые имеются у представителей ведомственного контроля за ОРД.

Таким образом, цель исследования достигнута, поставленные задачи выполнены. Необходимо заметить, что полномочия прокурора по надзору за соблюдением законодательства с каждым годом увеличиваются, также на прокурора возлагается все больше ответственности за допущенные нарушения, которые допускают дознаватели и следователи в процессе расследования преступлений.

Все это свидетельствует о том, что прокурорский надзор за предварительным расследованием преступлений является одним из важнейших направлений деятельности прокурора.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Анисимов Е.В. Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого с первой четверти XVIII века: учеб. пособие / Е.В. Анисимов. - СПб.: Юристъ. – 2018. – 331 с.
2. Анищенко Ю.А. К вопросу о деятельности прокуратуры по надзору за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов / Ю.А. Анищенко // Сборник материалов XXXV Международной научно-практической конференции // Scientific perspectives. – 2018. – С. 135–137.
3. Афанасьев Д.В. Прокуратура в России: история и современность / Д.В. Афанасьев // Ростовский научный журнал. – 2017. – № 1. – С. 138–149.
4. Барабаш Д.И. Организация прокурорского надзора за исполнением законов в сфере безопасности дорожного движения: автореф. дисс. кандидата юридических наук: 12.00.11 // Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., – 2016. – 32 с.
5. Бородина А.В. К вопросу об организации прокурорского надзора за исполнением законов / А.В. Бородина // Вопросы российской юстиции. – 2022. – №18. – С. 503–509.
6. Васильева М.К. Проблемные вопросы осуществления прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности / М.К. Васильева // Фундаментальные и прикладные научные исследования: актуальные вопросы, достижения и инновации. сборник статей X Международной научно-практической конференции: в 2 ч. – 2018. – С. 190–193.
7. В надзорном формате. Владимир Путин призвал Генпрокуратуру защищать социальные права граждан 17.03.2020. – Режим доступа: URL:<https://rg.ru/2020/03/17/prezident-prizval-genprokuraturu-zashchishchatsocialnye-prava-grazhdan.html> (дата обращения: 01.04.2022).

8. Винокуров А.Ю. Прокурорский надзор: учебник для вузов / А.Ю. Винокуров, Ю.Е. Винокуров; под общей редакцией А.Ю. Винокурова. - 5-е изд., перераб. и доп. - Москва: Издательство Юрайт. – 2019. – 380 с.
9. Волков А.А., Лошкарев В.В. Актуальные проблемы соблюдения законодательства при проведении ОРМ, ограничивающих конституционные права граждан / А.В. Волков, В.В. Лошкарев // Законность. – 2016. – № 4. – С. 66–70.
10. Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебно-методический комплекс / под ред. А.Г. Халиулина. – Томск: Издательство Томского государственного университета. – 2021. – 231 с.
11. Воскресенский Н.А. Законодательные акты Петра I. Редакции и проекты законов, заметки, доклады, доношения, челобитья и иностранные источники. Т. 1. Акты о высших государственных установлениях / Н.А. Воскресенский. - М.: Изд-во АН СССР. – 1945. – 602 с.
12. Галкин О.В. Роль и значение партийных актов в осуществлении прокурорского надзора в СССР в 1920-е-1930-е годы / О.В. Галкин // Пролог: журнал о праве. – 2021. – № 3 (31). – С. 133–141.
13. Галустьян О.А., Ендольцева А.В., Сыдорука И.И. Прокурорский надзор: учебник ЮНИТИ-ДАНА Закон и право. – 2012. – 511 с.
14. Головки И.И. Особенности организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об оплате труда / И.И. Головки // Юридический вестник ДГУ. – 2019. – Т. 29. – № 1. – С. 133–139.
15. Гуслов Е.А. Обеспечение качества предоставления государственных услуг посредством прокурорского вмешательства / Е.А. Гуслов // Законность. – 2016. – № 4 (978). – С. 33–35.
16. Дудин Н.П. Прокурорский надзор как особый вид государственной деятельности / Н.П. Дудин // Ученые записки Санкт-Петербургского филиала таможенной академии им. В.Б. Бобкова. – 2020. – № 4 (76). – С. 92–95.

17. Заседание коллегии Генпрокуратуры России 15 февраля 2018 года. – Режим доступа: URL:<http://www.kremlin.ru/events/president/news/56863> (дата обращения: 01.04.2022).
18. Зюбанов Ю.А. Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный). М.: Проспект. – 2018. – 401 с.
19. Интервью Генерального прокурора Российской Федерации И.В. Краснова РИА «Новости». Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – Режим доступа: URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=67360817> (дата обращения: 29.04.2022).
20. Каинов А.С. Место и роль прокуратуры в функционировании институтов гражданского общества / А.С. Каинов // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2018. – №1 (45). – С. 81–88.
21. Капинус О.С. Прокурорский надзор: в 2 т. Т. 2. Особенная и специальная части. Учебник для академического бакалавриата // М.: Юрайт. – 2018. – 449 с.
22. Кожевников О.А. Полномочия прокурора в надзоре за законностью оперативно-розыскной деятельности / О.А. Кожевников // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. – 2018. – № 3. – С. 58–63.
23. Колотова Ю.И. Понятие и сущность современного прокурорского надзора / Ю.И. Колотова // Молодой ученый. – 2020. – № 19 (309). – С. 311–313.
24. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) Поправки, внесенные Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ, вступили в силу 4

июля 2020 года (Указ Президента РФ от 03.07.2020 № 445) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

25. Кучинская Е.В. История возникновения, становления и развития российской прокуратуры / Е.В. Кучинская // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия: Право. – 2016. – С. 81–88.

26. Лапина Н.И. Правовые основы деятельности Прокуратуры Российской Федерации / Н.И. Лапина // В сборнике: Фундаментальная и прикладная наука: состояние и тенденции развития. сборник статей XVI Международной научно-практической конференции. Петрозаводск. – 2021. – С. 85–95.

27. Макеева В.Н. Полномочия прокурора по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина / В.Н. Макеева // Вопросы российской юстиции. – 2021. – №11. – С. 542–546.

28. Максимова О.Д. Развитие правозащитной функции современного государства и изменение места и роли органов Прокуратуры в системе разделения властей (на примере Российской Федерации) / О.Д. Максимова // Вестник северо-восточного федерального университета им. М.К. Аммосова. Серия: История. Политология. Право. – 2021. – № 2 (22). – С. 25–31.

29. Маматов М.В. Прокурорский надзор за исполнением законов: актуальные проблемы и перспективы развития / М.В. Маматов // Таврический научный обозреватель. – 2016. – № 11 (16). – С. 175–182.

30. Новиков А.А. Создание прокуратуры в России / А.А. Новиков // Вестник Тамбовского университета. – 2017. – № 1. – С. 301–307.

31. Об организации прокурорского надзора. – Режим доступа: URL:<http://www.consultant.ru/search/?q=об+организации+прокурорского+надзор> а (дата обращения: 20.05.2022).

32. Письмо Генпрокуратуры РФ от 27.02.2004 № 36-12-2004 «О Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных

правонарушениях». – Режим доступа: URL:<https://legalacts.ru/doc/pismo-genprokuratury-rf-ot-27022004-n-36-12-2004/> (дата обращения: 20.05.2022).

33. Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое (1649-1825 гг.). Т. 6. № 3877. – Режим доступа: URL:http://nlr.ru/eres/law_r/search.php?part=46®im=3. (дата обращения: 24.03.2022).

34. Попов А.А. Организация прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. - М. – 2020. – 216 с.

35. Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (ред. от 31.08.2021) // Законность. 2008. № 3.

36. Приказ Генпрокуратуры России от 27.11.2007 № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве» // Законность. 2008. № 2.

37. Приказ Генпрокуратуры России от 15.03.2019 № 196 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан» // Законность. 2019. № 5.

38. 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 28.09.2021) // Законность. № 4. 2013.

39. Смирнов А.Ф. К вопросу о методике и тактике прокурорской проверки / А.Ф. Смирнов // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина. – 2019. – №8. – С. 26–30.

40. Соглашение от 25.03.1998 № 18 «О формах взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации в сфере надзора и контроля за ведомственным нормотворчеством, правовыми актами субъектов Российской Федерации, а

также за созданием и деятельностью общественных и религиозных объединений» // Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора РФ, М., 1999.

41. Состояние преступности в России. Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. – Режим доступа: URL:<https://мвд.рф/reports> (Дата обращения: 20.04.2022).

42. Состояние преступности в России за январь – декабрь 2021 года. Портал правовой статистики Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – Режим доступа: URL:<http://crimestat.ru/analytics> (дата обращения: 20.04.2022).

43. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за октябрь 2020 г. // Генеральная Прокуратура Российской Федерации. – Режим доступа: URL:<https://genproc.gov.ru/stat/data/1894234/> (дата обращения: 20.04.2022).

44. Сугаипова Э.А. Становление и развитие прокуратуры Российской империи в 1722–1863 гг. / Э.А. Сугаипова // Актуальные проблемы права: материалы V Междунар. науч. конф. (г. Москва, декабрь 2016 г.). - Москва: Буки-Веди. – 2016. – С. 20–26.

45. Сухарев А.Я. Прокурорский надзор: учеб. пособие / под ред. А.Я. Сухарева. – М.: Норма: ИНФРА-М. – 2021. – 479 с.

46. Тюнина И.И. Конституционно-правовой статус Прокуратуры в России и зарубежных странах / И.И. Тюнина // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2021. – № 4 (47). – С. 16–26.

47. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации от 24 декабря 2001 г. N 52 (часть I) ст. 4921.

48. Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание

законодательства Российской Федерации от 5 июля 2021 г. № 27 (часть II) ст. 5351.

49. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (ред. от 09.11.202) // Собрании законодательства Российской Федерации от 3 января 2011 г. № 1 ст. 2.

50. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 01.07.2021) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 20 февраля 1992 г., N 8, ст. 366.

51. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 01.04.2022) // Российская газета. - 30.12.2008. - № 266.

52. Чечетин А.Е. О совершенствовании прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью / А.Е. Чечетин // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2018. – № 3 (79). – С. 134–139.

53. Шестакова Е.С. Общетеоретическое исследование контрольной (надзорной) деятельности государства / Е.С. Шестакова // Вопросы управления. – 2018. – С. 224–233.

54. Шобухин В.Ю. Правовое регулирование организации и деятельности прокуратуры в России в 1722-1917 гг. / В.Ю. Шобухин // Электронное приложение к российскому юридическому журналу. – 2018. – № 3. – С. 88–95.

55. Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: учебник для юридических вузов и факультетов. Москва: Зерцало – 2017. – 219 с.