

**Министерство науки и высшего образования РФ
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«Пензенский государственный университет»**

Юридический институт

Кафедра «ГПД»
(наименование)

Направление подготовки

40.04.01

(код

и

«Юриспруденция»

(наименование)

Магистерская программа Конституционное право; муниципальное право
(наименование)

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему

Роль прокурорского надзора в соблюдении прав и свобод человека и
гражданина

Студент (ка) 193ЮЮМ1

номер группы

подпись, дата

Мешков Александр Владимирович

фамилия, имя, отчество полностью

Научный руководитель к.ю.н., доцент

подпись, дата

Рыжова А.А.

фамилия, инициалы

Консультанты:

по

наименование раздела, звание, должность

подпись, дата

фамилия, инициалы

по

наименование раздела, звание, должность

подпись, дата

фамилия, инициалы

Нормоконтролер: доцент кафедры «ГПД»

должность

подпись, дата

Логачева Н.В.

фамилия, инициалы

Рецензент: Мировой судья судебного

участка №3 Железнодорожного района г.

Пензы

должность

подпись, дата

Кириянов А.Ю.

фамилия, инициалы

Работа допущена к защите в (протокол заседания кафедры от ____ 20__ №__)

Заведующий кафедрой ГПД

название

подпись, дата

Романовская О.В.

фамилия, инициалы

Работа защищена с оценкой _____ (Протокол от ____ 20__ г. №__)

Секретарь ГЭК

подпись, дата

Антипкина Е.Г.

фамилия, инициалы

Пенза 2022 г.

ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Юридический институт

Направление «Юриспруденция»

УТВЕРЖДАЮ

Зав.кафедрой «ГПД»

название

_____/О.В. Романовская/

(инициалы и фамилия)

____ 20__ г.

ЗАДАНИЕ

на выпускную квалификационную работу студента гр. 193ЮЮМ1

Мешкова Александра Владимировича

1. Тема работы: Роль прокурорского надзора в соблюдении прав и свобод человека и гражданина;

2. Научный руководитель: к.ю.н., доцент, Рыжова А.А.

3. Дата выдачи задания: 27.11.2019 г.

4. Срок сдачи слушателем законченной работы: 10.01.2021 г.

5. Перечень подлежащих разработке вопросов:

- Правовой статус прокуратуры как субъекта прокурорской деятельности в контексте конституционной реформы;
- Понятие и сущность прокурорского надзора;
- Проблемы нормативно-правового регулирования прокурорской деятельности;
- Проблемы прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в условиях неблагоприятной эпидемиологической ситуации;
- Перспективы цифровизации прокурорского надзора;
- Перспективы совершенствования прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью.

6. Консультанты по работе, с указанием относящихся к ним разделов работы:

Раздел	Консультант	Подпись, дата	
		Задание выдал	Выполненное задание принял
Введение		27 ноября 2019 г. Рыжова А.А.	15 марта 2020 г. Рыжова А.А.
Общие положения о прокурорском надзоре в Российской Федерации		15 марта 2020 г. Рыжова А.А.	15 апреля 2021 г. Рыжова А.А.
Проблемные аспекты прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина		15 апреля 2021 г. Рыжова А.А.	15 сентября 2021 Рыжова А.А.
Пути совершенствования прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина		15 сентября 2021 Рыжова А.А.	20 октября 2021 Рыжова А.А.
Заключение		20 октября 2021 Рыжова А.А.	10 января 2022 г. Данилова В.А.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
1 ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ПРОКУРОРСКОМ НАДЗОРЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	8
1.1 Правовой статус прокуратуры как субъекта прокурорской деятельности в контексте конституционной реформы	8
1.2 Понятие и сущность прокурорского надзора.....	23
2 ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА .	39
2.1 Проблемы нормативно-правового регулирования прокурорской деятельности	39
2.2 Проблемы прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в условиях неблагоприятной эпидемиологической ситуации	49
3 ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА .	59
3.1 Перспективы цифровизации прокурорского надзора	59
3.2 Перспективы совершенствования прокурорского надзора за оперативно- розыскной деятельностью	65
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	71
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	74

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования роли прокурорского надзора в защите прав и свобод человека и гражданина проявляется в том, что в настоящее время проблемы прав человека приобретают особую значимость, поскольку они определяют сферу свободы личности, параметры взаимоотношений человека и государства, ответственность последнего за свою деятельность перед личностью и обществом; обеспечивают стабильность, устойчивое развитие общества, его нормативную деятельность. Особую роль в системе обеспечения прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства призвана выполнять прокуратура. Позитивные процессы в политической и социально-экономической жизни страны потребовали новых подходов к деятельности прокуратуры по укреплению законности и правопорядка.

Конституцией Российской Федерации права и свободы человека и гражданина провозглашены высшей ценностью. Одновременно их защита является обязанностью всех органов государства (ст. 2).

Начиная с момента создания органов прокуратуры еще Петром I в 1722 г. и по настоящее время прокуратура играет важнейшую роль в сфере защиты прав и свобод граждан, доказав свою общественную и правовую значимость на протяжении нескольких столетий.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" (далее - Закон), прокуратура осуществляет от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ.

В целях защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными

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

Вместе с тем, сегодня, в условиях мирового кризиса, распространения коронавирусной инфекции, существует особая потребность в повышении эффективности деятельности прокуратуры за защите прав и свобод человека и гражданина.

Институт прокурорского надзора в целом стал объектом исследования многих отечественных правоведов, среди которых необходимо выделить следующих: Айтов П.Б., Альбикив И.Р., Антокольская М.В., Антропова И.Р., Астахова М.А., Ахмедов А.Я., Баукина И.И., Белов В.А., Беспалов Ю.Ф., Вихарев А.А., Волос А.А., Ганеев Р.Р., Гонгало Б.М., Загоруйко И.И., Имансу А.С., Калиниченко Т.Г., Крашенинников П.В., Левушкин А.Н., Леженникова И.М., Малявина Н.Б., Мохов А.А., Нариньяни А., Нечаева А.М., Серебрякова А.А., Смолина Л.А., Степкин С.П., Темникова Н.А., Цветков А.С., Чашкова С.Ю., Шершень Т.В., и другие отечественные деятели юриспруденции.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в связи функционированием органов прокуратуры и их взаимодействием с иными органами власти, а также с обществом по осуществлению прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Предметом исследования выступают нормативно-правовые акты, регулирующие общественные отношения, возникающие в связи деятельностью прокуратуры, а также правоприменительная практика по

осуществлению прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Целью исследования выступает анализ прокурорской деятельности и ее места в современной системе гарантий прав и законных интересов граждан.

Задачами исследования выступают:

- анализ правового статуса прокуратуры как субъекта прокурорской деятельности в контексте конституционной реформы;
- определение понятия и сущности прокурорского надзора;
- выявление проблем нормативно-правового регулирования прокурорской деятельности;
- выявление проблем прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в условиях неблагоприятной эпидемиологической ситуации;
- определение перспектив цифровизации прокурорского надзора;
- определение перспектив совершенствования прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью.

Материалы данной работы могут быть использованы при чтении лекционных курсов и в практике преподавания курса прокурорского надзора, административного права в ВУЗах, при подготовке учебных и методических пособий для студентов и преподавателей.

В работе использовался широкий круг источников и литературы, касающихся вопросов правовых основ деятельности прокуратуры.

Методологическая база исследования предполагает применение разнообразных методов, в числе которых анализ, синтез, системный, конкретно-исторический, структурно-функциональный, а также метод сравнительного правоведения.

Структура работы обусловлена целью и задачами исследования. Настоящая работа состоит из введения, трех глав, включающих в себя семь параграфов, заключения, списка использованных источников.

1 ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ПРОКУРОРСКОМ НАДЗОРЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1 Правовой статус прокуратуры как субъекта прокурорской деятельности в контексте конституционной реформы

Конституционно-правовое положение органов российской прокуратуры, в том числе на уровне субъектов Российской Федерации, место прокуратуры в системе организации публичной власти и обусловленные этим местом основные и факультативные функции прокуратуры, возможности и пределы участия прокуратуры в конституционном правотворчестве и осуществление ею нормоконтроля в конституционно-правовой сфере - все это продолжает оставаться в дискуссионном поле конституционно-правовой науки.

Осмысление конституционно-правового положения прокуратуры и определение ее факультативных функций, помимо основной - надзорной, в конституционно-правовой науке увязывается и с ее положением в системе разделения властей, и с определением взаимосвязи и взаимозависимости осуществления надзора и исполнения прокуратурой иных (факультативных) функций, и с установлением степени эффективности реализации прокуратурой факультативных функций, и с оценкой соответствия конституционным принципам ее иной, помимо надзорной, деятельности. Отметим также обращение отдельных авторов и к опыту зарубежных стран, попытки сравнительно-правового анализа на основе европейских стандартов конституционной законности в их интерпретации Венецианской комиссией¹ и т.д.

Не менее важными при оценке реализации прокуратурой функции конституционно-правового нормотворчества представляются и связь

¹ Нанба С.Б., Мещерякова М.А. Право законодательной инициативы органов прокуратуры субъектов Российской Федерации // Государственный аудит. Право. Экономика. - 2009. - № 4. - С. 94 - 96.

указанной функции с осуществлением прокуратурой функции надзора, и вытекающий из такой функциональной нагрузки характер компетенции, и, как следствие, особенности конституционно-правового статуса прокуратуры как участвующего в нормотворчестве органа публичной власти.

В отношении прокуратуры научная значимость определения особенностей элементного состава конституционно-правового статуса в рамках осуществления ею нормотворческой и нормоконтрольной функций состоит в том, что, несмотря на существующий «федеральный стандарт» компетенции (полномочий) прокуратуры, на уровне разных субъектов Российской Федерации ее правовые возможности неодинаковы. Это требует теоретического осмысления указанного явления, выявления юридической природы указанных возможностей и т.д.

В настоящее время в контексте анализа нормотворческой функции прокуратуры уместно говорить о базовой и расширенной моделях закрепления и реализации указанной функции в отношении законодательства субъектов Федерации.

Первая включает перечень полномочий, установленных Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 2202-1), приказами Генерального прокурора Российской Федерации (например, для анализируемого случая это Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 24 ноября 2008 г. № 243 «Об участии органов прокуратуры в законопроектной работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления»).

Вторая, помимо предусмотренных федеральным законодательством полномочий прокуратуры, включает дополнительные права, в частности право законодательной инициативы. При этом в определенных обстоятельствах прокуроры в рамках расширенной модели полномочий реализуют не только возможности участия в региональном правотворчестве, но и в некоторых

случаях осуществляют при этом - фактически одновременно - специфически оформленный нормами права надзор над соблюдением законодательства субъектов Федерации и правокоррекционную работу. Практика наделения органов прокуратуры правом законодательной инициативы на уровне субъектов Российской Федерации к настоящему времени распространена весьма широко и имеет место в подавляющем большинстве субъектов Федерации.

При этом сам вышеупомянутый Приказ Генпрокурора содержит положения, организующие деятельность органов прокуратуры в субъектах Федерации как с учетом наличия у них права законодательной инициативы, так и без него (в последнем случае речь идет о внесении предложений в органы публичной власти, таковым правом обладающие).

Отметим, что такого рода участие прокуратуры в обеспечении законности и порядка организации публичной власти и осуществлении публичного управления на региональном уровне существенным образом выходит за рамки традиционных представлений о прокурорском надзоре или правокоррекционной деятельности прокуроров путем внесения предложений по совершенствованию законодательства и нуждается в глубоком осмыслении с позиций конституционно-правовой науки.

С точки зрения того, что полномочие включает обязанность действовать в определенных законом пределах усмотрения, законодательство субъектов Федерации не может устанавливать никаких полномочий прокуратуры, кроме тех, которые прямо закреплены федеральным законодательством (речь идет о дублирующих федеральные законоположения нормах законодательства субъектов Федерации), либо тех, в отношении которых в самом федеральном законодательстве содержатся отсылочные положения.

Однако расширенная модель конституционно-правового статуса прокуратуры может включать в себя дополнительные права в отношении субъекта Федерации, которые не могут быть обозначены в качестве полномочий, так как не включают такой компонент, как обязанность (а он в

полномочии выступает первичным). Как указывает Ю.А. Тихомиров, анализируя юридическую природу властных полномочий, полномочия объединяют право и обязанность в своего рода «правообязанность», которую орган публичной власти не может не реализовывать, не обладая, как в случае с субъективными правами, свободой усмотрения¹.

Это позволяет прийти к выводу о первичном характере обязанности в структуре полномочия и о вытекающей из обязанности возможности, обусловленной закреплением обязанности субъективным правом.

Отметим, что сама по себе возможность органов власти субъектов Федерации наделять федеральный орган государственной власти дополнительными правами в отношении субъекта Федерации, признаваемая (по крайней мере, де-факто) не противоречащей федеральному законодательству вне правовых пределов каких-либо конституционно-правовых моделей регламентации в сфере федеративных отношений, нуждается в тщательном и всестороннем осмыслении.

Будет ли в таком случае комплекс дополнительных прав включаться в компетенцию, либо совпадающую с системой полномочий, либо включающую также предметы ведения?

Полагаем, что, несмотря на кажущуюся необходимость включения такого рода прав в компетенцию, вопрос этот не в полной мере очевиден. Так, например, это может быть и специфический элемент компетенции, на что, впрочем, можно возразить следующее: но бывает ли власть (а компетенция - явление, объединяющее содержание, характер и пределы осуществления делегированной государством публичной власти), которой в правовом государстве не корреспондировали бы обязанности?

Но это может быть и отдельный элемент конституционно-правового статуса, появляющийся в рамках специфических условий федеративных отношений, и указанная специфика будет не чем иным, как проявлением тех

¹ Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. - М.: Формула права, 2007. - С. 202.

присущих подлинному федерализму нюансов построения властной вертикали, которые можно определить в качестве элементов самостоятельности, свободы, присущих субъектам в тех федерациях, где централизация и унификация не одержали верх над федерализацией, а находятся с последней в определенном балансе.

Полагаем, что функциональная взаимосвязь и взаимосвязь такого рода прав и властных полномочий позволяют сделать вывод о том, что права наряду с полномочиями входят в состав компетенции, где в зависимости от понимания структуры компетенции возможны и другие элементы: особо отметим предметы ведения, если согласиться с широко распространенной в конституционно-правовой науке точкой зрения о том, что предметы ведения выступают частью компетенции; противоположной точки зрения придерживается, например, Б.М. Лазарев. Его подход в свое время использовался и в конституционном нормотворчестве¹.

При этом само по себе существование именно прав, а не полномочий в структуре компетенции органа публичной власти можно выявить не только у органов прокуратуры, но, например, и у органов местного самоуправления. Так, право устанавливать официальные символы муниципальных образований в положениях Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сформулировано именно как «вправе» (ст. 9) (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ).

Есть и возражения по поводу необходимости наделения органов прокуратуры правом законодательной инициативы. Признавая допустимость в соответствии с действующим законодательством наделения органов прокуратуры правом законодательной инициативы, С.Б. Нанба, М.А. Мещерякова указывают на функциональные противоречия между участием в осуществлении законотворческой функции и в осуществлении надзорной

¹ Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. - М.: Юридическая литература, 1988. - С. 243.

функции, которая, и это бесспорно, выступает основной функцией органов прокуратуры¹.

При этом отметим: если сама возможность и необходимость наделения прокуроров правом законодательной инициативы на уровне законодательства субъектов Федерации в целом имеет достаточную поддержку, то в отношении существующего порядка такового наделения - а именно наделения прокуроров (органов прокуратуры) правом законодательной инициативы не федеральным законодательством, а конституциями (уставами) и законами субъектов Федерации - имеют место критические замечания.

В частности, отметим мнение В.В. Шобухина, настаивающего на необходимости конституционного закрепления соответствующего права и в тексте Основного Закона, и в федеральном законодательстве в отношении Генерального прокурора Российской Федерации (в отношении федерального законодательства) и нижестоящих прокуроров (в отношении регионального законодательства), отмечающего недостаточность наделения их на современном этапе правом внесения предложений по вопросам правотворчества согласно положениям Федерального закона № 2202-1 (ст. 9)².

Действительно, закрепление такого рода полномочий в Федеральном законе № 2202-1 и Федеральном законе № 131-ФЗ возможно в отношении законов субъектов Федерации, принятых в пределах совместного ведения Федерации и ее субъектов. Однако наделение прокуроров правом законодательной инициативы в отношении вопросов исключительного ведения субъектов Федерации возможно, на наш взгляд, либо на уровне Конституции Российской Федерации (что не в полной мере, как представляется, будет соответствовать логике конституционного текста), либо действительно именно на уровне конституций (уставов) и законов субъектов Федерации.

¹ Нанба С.Б., Мещерякова М.А. Право законодательной инициативы органов прокуратуры субъектов Российской Федерации // Государственный аудит. Право. Экономика. - 2009. - № 4. - С. 94 - 96.

² Шобухин В.Ю. К вопросу о праве законодательной инициативы прокурора // Вестник Омского университета. Серия: Право. - 2009. - № 4(21). - С. 230.

Отметим формулировку С.Д. Воробьева: «Право прокуратуры на законодательную инициативу в представительных органах субъектов Российской Федерации является логическим продолжением права прокуратуры на осуществление общего надзора»¹.

Обратим внимание также на еще один немаловажный нюанс. Как и в любой ситуации, когда во главу угла поставлено именно право, а не полномочие (как называет его Ю.А. Тихомиров, раскрывая юридическую природу полномочия, - «правообязанность»), возникает закономерный вопрос: будет ли это право эффективно использовано, если оно представляет собой именно возможность, а не обязанность действовать? Ответ на этот вопрос дает анализ законотворческой деятельности органов прокуратуры.

Так, например, М.М. Какителашвили приводит следующие данные: за 2013 г. прокурорами субъектов Федерации внесено 300 законопроектов, принято из них - 245². Полагаем, что цифры говорят сами за себя.

Как гипотетическую, но все-таки достаточно значимую возможность отметим право федерального законодателя наложить запрет на реализацию прокурорами полномочий по внесению законопроектов о поправках в законодательство субъектов Федерации путем закрепления такового в положениях Федерального закона № 2202-1. Тем не менее едва ли на современном этапе развития федеративных отношений и в нынешней ситуации с законотворчеством и государственным строительством на уровне субъектов Федерации это будет оправдано.

Таким образом, в настоящий момент желательно и возможно объединение усилий федерального и регионального законотворцев в отношении расширения полномочий прокуратуры путем принятия соответствующих поправок в Федеральный закон № 2202-1 и Федеральный

¹ Воробьев С.Д. Участие прокуратуры в законодательной деятельности как форма реализации ее конституционных полномочий // Право и безопасность. - 2009. - № 2. - С. 19 - 21.

² Какителашвили М.М. Право законодательной инициативы прокурора в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации // Право и политика. - 2016. - № 11. - С. 1366 - 1371.

закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» с закреплением права законотворческой инициативы прокуроров субъектов Федерации в отношении нормативных актов субъектов Федерации, принятых в пределах совместного ведения Федерации и ее субъектов, а также наделения указанных прокуроров соответствующим правом конституциями (уставами) и законами субъектов Федерации в отношении регионального законодательства, принятого по вопросам вне пределов совместного ведения Федерации и ее субъектов в тех из субъектов, где эта возможность отсутствует.

Таким образом, несмотря на то что сфера конституционно-правового регулирования пределов компетенции органов публичной власти предельно императивна, конституционно-правовой статус указанных органов может включать факультативный, по сути, элемент - права органов публичной власти, выступающие частью компетенции, но не являющиеся властными полномочиями. Это в полной мере справедливо в отношении конституционно-правового статуса органов прокуратуры, однако, как мы определили, указанное явление не является уникальным.

Особенностью статуса прокуратуры на современном этапе выступает расширение пределов компетенции не конституционно-правовыми нормами федерального законодательства, а нормами конституций (уставов) и законов субъектов Федерации.

В дальнейшем в случае конституционно-правовой регламентации на федеральном уровне возможности обращения прокуроров с законодательной инициативой в законодательные (представительные) органы власти субъектов Федерации, полагаем, это также необходимо сформулировать именно как право, а не как властное полномочие, поскольку все-таки правотворческая функция не является частью основных функций прокуратуры и должна выступать в качестве дополнительного (возможного, но не обязательного) аспекта ее деятельности.

14 марта 2020 года после опубликования на официальном интернет-портале правовой информации вступил в силу Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (за исключением его статей 1 и 2).

Не затрагивая ключевых новелл, полагаем возможным ограничиться лишь эволюционными положениями, непосредственно затронувшими статусные аспекты организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации. Подчеркнем, что для прокурорской системы это уже второй за последние годы рестайлинг, что во многом свидетельствует о серьезном кредите доверия руководства страны к данному государственно-правовому институту.

В контексте заявленной проблематики полагаем правильным давать характеристику нововведениям в сопоставлении с предыдущей редакцией конституционной нормы (если она имела место), а также положениями, которые первоначально выдвигались Президентом РФ в его законодательной инициативе (далее - законопроект).

Итак, пункт «е.1», включенный ранее в текст Конституции Российской Федерации (далее - Конституция) Законом РФ о поправке к Конституции от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» (далее - Закон № 2-ФКЗ), претерпел коренные изменения. Они выразились в том, что теперь непосредственно глава государства после консультаций с Советом Федерации вправе назначать на должность Генерального прокурора РФ и его заместителей, в то время как в предыдущей редакции Конституции, а по большому счету начиная с 1994 года (с момента формирования Федерального Собрания Российской Федерации), этот вопрос относился к компетенции верхней палаты российского парламента. Причем в отношении своих заместителей до 6 февраля 2014 года правом представления соответствующих кандидатур в Совет Федерации обладал непосредственно Генеральный прокурор РФ и он же ставил вопрос об

освобождении их от должности.

В то же время подчеркнем, что в законопроекте 2020 года применительно к пункту «е.1» статьи 83 Конституции речь шла о том, что глава государства «представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации; вносит в Совет Федерации предложения об освобождении от должности Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации».

То есть прокуратура Российской Федерации фактически стала инструментом так называемой «президентской власти», что, к слову, подчеркивали в своих публикациях ряд авторов еще в контексте Закона № 2-ФКЗ¹.

Как известно, одним из революционных преобразований Закона № 2-ФКЗ являлось закрепление прерогативы главы государства в назначении на должность и освобождении от должности прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуроров (пункт «е.1» статьи 83 и часть 3 статьи 129 Конституции), причем первые назначались при наличии согласия на то соответствующих субъектов Российской Федерации. Это правило согласования существовало с декабря 1993 года, но назначение прокуроров указанного звена до 6 февраля 2014 года относилось к полномочиям непосредственно Генерального прокурора РФ. Подобное положение дел (связанное с обязательностью согласовательных процедур) отдельными авторами, в том числе и нами, рассматривалось как явно выходящее за рамки провозглашенного в пункте 2 статьи 4 Федерального закона от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее - Закон о прокуратуре) основополагающего принципа независимости. Теперь этот дискурс ушел в историю.

¹ Ткачев И.В. Новые вехи развития прокуратуры России // Российская юстиция. - 2014. - № 4. - С. 40 - 41

Первоначально законопроект содержал новеллу в виде пункта «е.3» статьи 83, согласно которому глава государства получал бы право назначать на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождать от должности прокуроров субъектов Российской Федерации.

Как видим, принятая редакция пункта «е.1» статьи 83 Конституции предусматривает помимо вышеизложенных позиций проведение главой государства консультаций с Советом Федерации по поводу назначения не только прокуроров субъектов Российской Федерации, но и всех остальных приравненных к ним прокуроров регионального звена, включая военных. Более того, Президент России в силу рассматриваемой нормы также вправе назначать на должность и освобождать от должности иных прокуроров, для которых такой порядок назначения и освобождения от должности установлен федеральным законом. Напомним, что в настоящее время именно Генеральный прокурор РФ вправе назначать на должность и освобождать от нее указанных руководителей прокуратур районного звена.

Таким образом, можно констатировать, что соответствующими поправками произведено фактическое переподчинение курирующей роли над прокурорской системой, ранее принадлежавшей верхней палате парламента и выражавшейся в назначении на должность и освобождении от должности Генерального прокурора РФ и его заместителей, главе государства, что нами рассматривается как видимое нарушение существовавшего ранее баланса. В то же время подобная постановка вопроса, как нам представляется, со всей очевидностью продиктована имеющимися серьезными проблемами с реализацией стратегических планов развития государства в различных сферах общественных отношений, а это, в свою очередь, позволяет выдвинуть не далекий от истины тезис о том, что в обозримой перспективе прокуратура Российской Федерации получит реальный карт-бланш в вопросах укрепления законности, что предполагает и усиление арсенала полномочий прокуроров, и расширение оснований для проведения прокурорских проверок, для чего необходимо узаконить и в том числе получившую широкое распространение

в последние два года практику дачи Президентом России поручений Генеральной прокуратуре РФ о проведении надзорных проверок и иных внешнефункциональных мероприятий.

В качестве «утешительного» для Совета Федерации аспекта отметим, что помимо корреспондирующего с рассмотренным выше пунктом «е.1» Конституции пункта «з» части 1 статьи 102, пунктом «м» этой же статьи введено для Совета Федерации «заслушивание ежегодных докладов Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации». Однако подчеркнем, что в полном смысле данная норма новеллой не является, поскольку в силу пункта 6 (с 1999 года пункт 7) статьи 12 Закона о прокуратуре на руководителя прокурорской системы с 1995 года возложена обязанность ежегодно представлять палатам Федерального Собрания Российской Федерации и Президенту Российской Федерации доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению. Очевидно, данная законодательная норма будет приведена в соответствие с конституционной.

Исходя из содержания новой редакции части 4 статьи 125 Конституции, выскажем предположение, что Генеральный прокурор Российской Федерации утратил право на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации, предусматривавшее ранее обращение его с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом. С этой нормой гармонично корреспондировал пункт 6 статьи 35 Закона о прокуратуре. В новой редакции пункта «а» части 4 статьи 125 Конституции речь идет о проверке высшим органом конституционного контроля по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан конституционности законов и иных нормативных актов, указанных в пунктах «а» и «б» части 2 упомянутой статьи, примененных в конкретном деле, если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты.

Непосредственно конституционно-правовой статус российской прокуратуры с конца 1993 года олицетворяет статья 129, которая в 2014 году уже подвергалась коррективам, но с учетом в том числе и вышеприведенных новелл внесенные в нее изменения были ожидаемы. Подробнее остановимся на них.

Согласно части 1 указанной статьи прокуратура Российской Федерации является единой федеральной централизованной системой 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. При этом полномочия и функции прокуратуры Российской Федерации, ее организация и порядок деятельности определяются федеральным законом. Подчеркнем, что в принятом виде норма не отличается от первоначальной, отраженной в законопроекте. Вместе с тем относительно ее содержания представляется правильным высказать ряд соображений, в том числе и критического характера.

1. Позитивным является то, что российская прокуратура вновь получила конституционное закрепление в качестве единой федеральной централизованной системы органов. До 6 февраля 2014 года она также позиционировалась в качестве единой централизованной системы, а потом на шесть лет утратила подобную характеристику. В теории прокурорской деятельности единство и централизация рассматриваются в качестве неотъемлемых принципов организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации, в силу чего восстановление их конституционного закрепления является крайне важным моментом.

2. Также в положительном ключе следует рассматривать и акцентирование внимания на многофункциональности прокурорской деятельности. К слову, подобный подход применен, например, в статье 83 Конституции Республики Казахстан, где, специально оговоримся, закреплена

подотчетность (sic!) Прокуратуры Республики Президенту. При этом обращает на себя внимание прямое упоминание функции уголовного преследования, что следует рассматривать как предпосылку расширения круга полномочий прокуроров на этом поприще, возможно, с возвращением пусть и частично реализуемого права на возбуждение уголовных дел и расследование преступлений. На эту мысль наводит недавнее назначение Генеральным прокурором России выходца из руководящего звена Следственного комитета Российской Федерации.

А вот упоминание о надзорной составляющей прокурорской деятельности при всем позитивном ее аспекте в пику всевозможным критикам следует признать неудачным по исполнению.

Согласно разделу III Закона о прокуратуре прокуроры осуществляют прокурорский надзор. Именно он и считается функцией, которая, в свою очередь, в статье 1 этого же законодательного акта подразделяется на четыре-пять отраслей (отдельные авторы не воспринимают в качестве таковой надзор за исполнением законов судебными приставами), среди которых выделяются в том числе упоминаемые в новой части 1 статьи 129 Конституции надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов и надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. То есть разработчики новеллы, исходя из системной взаимосвязи цитируемой нормы, выделили сразу две надзорные функции, логически оставив за рамками правового поля остальные отрасли прокурорского надзора, что, конечно же, неверно.

В данной ситуации следовало просто ограничиться словосочетанием «прокурорский надзор».

Вместе с тем в качестве положительного нюанса отметим, что получение конституционной «прописки» надзором за соблюдением прав и свобод человека и гражданина во многом снизит накал имеющих в последние годы место научных дискуссий о целесообразности его существования в качестве самостоятельной отрасли прокурорского надзора.

3. К сожалению, в норме сохранена имевшая место и в предыдущих редакциях тенденция «привязки» полномочий не к прокурорам, а непосредственно к прокуратуре Российской Федерации, что в корне неверно.

4. В очередной раз оказались нереализованными предложения отдельных ученых-прокуророведов о закреплении основных вопросов организации и деятельности российской прокуратуры в федеральном конституционном законе, что, на наш взгляд, не столь принципиально. Важнее представляется грамотно в федеральных законах (вопрос, как и до этого, едва ли ограничится одним Законом о прокуратуре) прописать современный функционал и отвечающие ему правовые средства его осуществления.

Часть 2 статьи 129 является безусловной новеллой, о которой в контексте прокуроров законопроект, в принципе, умалчивал. Однако с учетом закрепления в Конституции аналогичных требований о гражданстве и антикоррупционных ограничениях и запретах к другим категориям лиц (сенаторам, депутатам и т.д.) данная норма явно не лишняя¹.

Части 3, 4 и 5 статьи 129 прямо корреспондируют с рассмотренными выше положениями подробно исследованных выше пункта «е.1» статьи 83 и пункта «з» части 1 статьи 102, в силу чего в дополнительном комментарии не нуждаются. Оговоримся при этом, что первоначальные формулировки соответствующих норм в законопроекте были несколько иные, но тогда еще речь не шла о назначении Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей на должности главой государства.

Наконец, часть 6 статьи 129 Конституции, также согласуясь с пунктом «е.1» статьи 83, устанавливает, что «если иное не предусмотрено федеральным законом, прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным

¹ Рокитянский С.Г. Изменение порядка назначения должностных лиц системы органов прокуратуры Российской Федерации как элемента их конституционно-правового статуса в контексте положений Закона Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. - 2020. - № 3. - С. 29 - 33.

прокурором Российской Федерации». Напомним, что в законопроекте часть 5 статьи 129 прямо предусматривала, что «прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором Российской Федерации».

Подводя итог проведенному анализу конституционных положений, затрагивающих статусные аспекты прокуратуры Российской Федерации, в дополнение к уже высказанным тезисам отметим, что рассмотренные новеллы обуславливают необходимость внесения ряда принципиальных корректив в действующий Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», хотя допускаем, что будет принято радикальное решение о разработке нового законопроекта, различные варианты которого за последние полтора десятка лет неоднократно обсуждались в Генеральной прокуратуре Российской Федерации. Отдельным новациям, как представляется, подвергнется и ряд других законодательных актов, включая Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации.

1.2 Понятие и сущность прокурорского надзора

Современный этап развития юридических наук характеризуется серьезными преобразованиями, которые затрагивают различные сферы государственного управления, законодательной регламентации функционирования государственного механизма в целом, различных органов, организаций, входящих в его структуру, а также иных институтов гражданского общества. Не является исключением и система органов и организаций прокуратуры Российской Федерации. Происходящие в законодательстве и правоприменительной практике изменения неизбежно влекут за собой изменения в содержании и соотношении функций органов прокуратуры.

Теория прокурорской деятельности, будучи относительно молодой наукой, тем не менее к началу 90-х годов XX века уже обладала достаточно

хорошо сформированным научным аппаратом, который включал наиболее значимые понятия и категории, формировал основные подходы к определению их соотношения.

Однако произошедшие в последние два с половиной десятилетия изменения в определении сущности прокурорской деятельности в целом, отдельных функций органов прокуратуры обусловили необходимость с новых позиций вернуться к обсуждению основных категорий теории прокурорской деятельности. Достигнутый уровень результатов исследований отдельных функций, направлений и поднаправлений деятельности органов прокуратуры позволяет перейти от исследования частных положений, составляющих предмет науки, к изучению вопросов более высокой степени обобщенности. Представляется обоснованной точка зрения, согласно которой одной из особенностей переживаемого периода является невозможность ограничиться частностями¹. Сформулированная применительно к проблемам прокурорского надзора данная позиция справедлива и для определения приоритетов научных исследований прокурорской деятельности в целом.

В настоящее время уже претерпевает изменения даже само название науки. Не вызывавшие ранее возражений наименования «прокурорский надзор», «прокурорско-надзорное право» или обоснованное позже понятие «прокурорское надзорно-охранительное право» в настоящее время уже не в полной мере отражают многообразие функций и направлений деятельности органов прокуратуры как с теоретической, так и с практической точек зрения. Именно поэтому сегодня науку уже принято называть теорией прокурорской деятельности.

Расширение спектра функций, отраслей и направлений деятельности органов прокуратуры в сторону увеличения их ненадзорной составляющей уже делает невозможным использование ранее существовавших понятий без их переосмысления и дополнения. Термины, которые ранее принимались и

¹ Сушина Т.Е. К вопросу о совершенствовании методических и организационных основ прокурорского надзора // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. - 2017. - № 6(62). - С. 57.

использовались как традиционные для науки прокурорского надзора, в настоящее время уже не кажутся столь бесспорными.

Если рассматривать основополагающие для данной науки понятия, то некоторые из них уже претерпевают значительные изменения. Так, вместо единого предмета прокурорского надзора в настоящее время все шире используется понятие предмета применительно к функциям и направлениям прокурорской деятельности ненадзорного характера. Что позволило сформулировать и обосновать необходимость существования такой категории, как предмет деятельности прокурора (предмет прокурорской деятельности)¹.

К числу понятий, которые требуют своего переосмысления, безусловно, относятся объект прокурорской деятельности, правоотношения с участием прокурора и другие. Представляется, что к числу наиболее значимых для теории прокурорской деятельности относятся также иные понятия, связанные непосредственно с осуществлением прокурорской деятельности. Этим обуславливается необходимость решения и вопроса о том, какие средства может использовать прокурор в своей деятельности, являются ли понятия «средства прокурорского реагирования» («средства реагирования прокурора») и «правовые средства прокурора» достаточными для обозначения того многообразия возможностей, которыми располагают сегодня прокуроры для успешного осуществления возложенных на них функций. Или сегодня уже стало насущной необходимостью определение содержания понятия более высокой степени обобщения - «средства прокурорской деятельности».

Предваряя обращение к рассмотрению вопросов, непосредственно связанных с определением необходимости и целесообразности использования понятия «средства прокурорской деятельности», подчеркнем, что для теории прокурорской деятельности это одно из актуальных направлений исследований. Его определение имеет существенное теоретическое и

¹ Коршунова О.Н., Головки И.И. Предмет деятельности прокурора - новая категория или необходимость // Вестник Томского государственного университета. - 2017. - № 423. - С. 207 - 218.

прикладное значение. Обоснованной представляется точка зрения, согласно которой данное понятие наряду с целями и задачами деятельности, особенностями осуществления надзорной функции выступает одним из наиболее специфичных признаков правового статуса прокуратуры¹.

На протяжении различных этапов формирования, становления и развития теории прокурорской деятельности менялись и подходы к определению ее основных понятий. Если на первоначальном этапе основной объем деятельности органов прокуратуры был связан с реализацией надзорных полномочий, когда деятельность ненадзорного характера играла в определенной степени вспомогательную роль, то на современном этапе после принятия в 1992 году Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации» - ныне Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (далее - Закон о прокуратуре РФ) - ситуация существенно изменилась.

Сохранив и развивая надзорные функции, органы прокуратуры существенно расширили спектр использования своих функций ненадзорного характера. При этом под функцией прокуратуры понимается осуществляемый в строго регламентированных федеральным законодательством рамках вид деятельности, направленный на достижение поставленных перед прокуратурой Российской Федерации целей, заключающийся в реализации прокурорами возложенных на них полномочий исходя из установленной законами и руководящими указаниями вышестоящих прокуроров компетенции.

Произошедшие изменения обусловили необходимость и целесообразность говорить уже не о прокурорском надзоре, но о прокурорской деятельности как практической деятельности органов прокуратуры и о теории прокурорской деятельности, как науке. Это, в свою очередь, привело к необходимости переосмысления и основных понятий теории прокурорской

¹ Векшин В.П. Правовой статус прокуратуры субъекта Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. - 2017. - № 1(57). - С. 48.

деятельности. Таких, как предмет деятельности прокурора¹, ее объекты и др. Представляется обоснованным к таким основным понятиям, требующим изучения с точки зрения современного состояния организации и функционирования органов прокуратуры Российской Федерации, относить и понятие «средства прокурорской деятельности».

Использование данного понятия как собирательного, объединяющего понятия средств надзорной и ненадзорной деятельности прокурора призвано способствовать обеспечению комплексного подхода к организации и осуществлению прокурорской деятельности, при котором реализация надзорных функций, использование надзорных полномочий дополняют и дополняются соответственно функциями и полномочиями ненадзорного характера. Несмотря на то что на необходимость использования данного подхода постоянно ориентируют организационно-распорядительные документы Генеральной прокуратуры РФ, об этом все чаще пишут ученые, сам по себе такой подход не является чем-то совершенно новым. Еще с начала 70-х годов XX века о необходимости использования прокурором общенадзорных средств для борьбы с преступностью, а также гражданско-правовых средств для возмещения причиненного преступлением вреда писали ученые.

Термин «комплексный подход в прокурорской деятельности» не использовался, однако основа его начала закладываться уже тогда. И сегодня актуальными представляются задачи разработки приемов и методов наиболее целесообразного сочетания различных средств прокурорской деятельности, дополнение средств надзорного характера средствами ненадзорного характера; определения целесообразности выбора и использования того или иного средства (тех или иных средств) в зависимости от ситуации.

Однако на протяжении многих десятилетий исследование актуальных вопросов использования прокурором тех или иных средств надзорного и ненадзорного характера шли в определенной степени параллельно.

¹ Коршунова О.Н., Головки И.И. Предмет деятельности прокурора - новая категория или необходимость // Вестник Томского государственного университета. - 2017. - № 423. - С. 207 - 218.

В соответствии с подходом, который сложился в науке прокурорского надзора, прежде всего было сформулировано, активно использовалось ранее и продолжает использоваться в настоящее время понятие «средства прокурорского надзора». При этом подчеркивается, что для определения содержания данного понятия как доктринального, не закреплённого законодательно принято использовать из предлагаемых общефилологических трактовок термина «средства» два варианта: во-первых, как приема, способа действия для достижения чего-нибудь, и во-вторых, как орудия, предмета, совокупности приспособлений для осуществления какой-либо деятельности.

Учеными и практиками также используются понятия «правовые средства прокурорского надзора»; «средства реагирования (прокурора)», «меры прокурорского реагирования». Однако рассматривать и, соответственно, использовать указанные понятия в качестве синонимов понятия «средства прокурорского надзора» представляется не всегда обоснованным. Остановимся коротко на каждом из них. Прежде всего следует подчеркнуть, что, реализуя свои полномочия, прокурор вправе использовать те средства, которые прямо предусмотрены в различных правовых актах (Законе о прокуратуре, УПК РФ, ГПК РФ, КАС РФ и др.). Следовательно, такие средства вполне обоснованно могут быть названы правовыми средствами прокурора. При осуществлении надзорных полномочий это будут, соответственно, правовые средства прокурорского надзора (право на проведение проверки исполнения законов, право принесения протеста и др.). Вместе с тем представляется, что допустимым является использование и других мер, которые не закреплены законодательно, однако не противоречат закону (право направления требования, например). Таким образом, использование понятий «средства прокурорского надзора» и «правовые средства прокурорского надзора» в качестве синонимов представляется сегодня весьма спорным.

Что же касается понятий «средства реагирования (прокурора)» и «меры прокурорского реагирования», то обоснованной представляется точка зрения,

в соответствии с которой они являются разновидностью или частным случаем средств прокурорского надзора, которые должны быть направлены прежде всего на выявление нарушений закона (средства выявления нарушений), а затем уже на их своевременное пресечение, а также привлечение к ответственности виновных (средства реагирования).

В свою очередь, средства, используемые прокурором при осуществлении функций ненадзорного характера, также в последние годы все чаще становятся предметом научных исследований. В контексте обсуждаемых вопросов следует признать, что уже значительное количество исследований посвящено актуальным проблемам использования прокурором тех или иных средств в процессе участия в рассмотрении дел судами, включая участие в уголовном, гражданском и административном судопроизводстве, арбитражном процессе, в том числе дел отдельных категорий. Несколько реже исследуются средства прокурорской деятельности, используемые при осуществлении иных функций ненадзорного характера.

Применительно к ним также представляется обоснованной целесообразность выделения правовых средств и средств организационно-методического характера. Например, с учетом того что прокурор обязан проверять законность принимаемых судом решений, но законодательно право проведения прокурорской проверки в такой ситуации не закреплено, речь может идти только о проведении проверочных мероприятий, т.е. использовании средств выявления нарушений закона. Не закреплены законодательно и средства, которые прокурор может использовать при осуществлении координационной функции, участвуя в правотворческой деятельности, и др.

Одновременно следует подчеркнуть, что реализация принципа единства в организации и осуществлении деятельности органов прокуратуры и соответствующий подход к исследованию основных понятий теории прокурорской деятельности настоятельно требует введения в научный оборот собирательного понятия «средства прокурорской деятельности»,

объединяющего понятия средств, используемых прокурором при осуществлении функций как надзорного, так и ненадзорного характера, а также включающего, соответственно, понятия «средства прокурорского реагирования» («средства реагирования прокурора») и «меры прокурорского реагирования».

Именно поэтому как позитивную следует отметить тенденцию исследования возможностей использования средств надзорного и ненадзорного характера в едином комплексе в качестве дополняющих друг друга. Одним из первых о соотношении и классификации надзорных и ненадзорных правовых средств, применяемых органами прокуратуры, писал Е.Р. Ергашев, справедливо подчеркивая необходимость рассматривать их именно в едином контексте¹. К предложенным им классификациям вернемся позже.

В настоящее время можно констатировать, что уже весьма устоявшимся, нашедшим понимание и поддержку в теории прокурорской деятельности стал подход, при котором авторами в едином контексте в различных сочетаниях исследуются возможность и целесообразность использования надзорных и ненадзорных средств прокурора при осуществлении различных функций.

Особенности исторического развития теории прокурорской деятельности обусловили более высокий уровень разработанности понятийного аппарата, используемого применительно к осуществлению надзорной деятельности прокурора. Поэтому обратимся прежде всего к основным понятиям, связанным со средствами осуществления этой деятельности. В научных статьях используется в качестве собирательного также понятие, «средства надзора и контроля» для обозначения средств, которые используются не только органами прокуратуры, но и иными органами, осуществляющими надзорные и контрольные функции². Не

¹ Ергашев Е.Р. Понятие и классификация правовых средств, применяемых органами прокуратуры // Российский юридический журнал. - 2007. - № 1. - С. 116 - 119.

² Векшин В.П. Правовой статус прокуратуры субъекта Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. - 2017. - № 1(57). - С. 49.

оспаривая целесообразности использования данного понятия подчеркнем, что с учетом целей и задач настоящего исследования представляется необходимым и достаточным остановиться на том уровне обобщения, который предполагает понятие «средства прокурорской деятельности».

В процессе исследования актуальных проблем прокурорского надзора понятие «средства прокурорского надзора» принято рассматривать в совокупности с такими понятиями, как «полномочия прокурора» и «акты прокурора» (или несколько уже - «акты прокурорского реагирования»).

На определенном этапе развития теории прокурорской деятельности (тогда еще - прокурорского надзора или прокурорско-надзорного права) предпринимались попытки ввести в научный оборот понятие «формы прокурорского надзора», однако в трудах современных ученых это понятие практически не используется. Вместе с тем представляется обоснованной позиция, в соответствии с которой введение этого понятия правомерно и целесообразно при условии, что его содержание включает условия и порядок реализации правовых средств прокурорского надзора¹. Особенно с учетом «процессуализации» прокурорской проверки. Соответственно, каждому правовому средству прокурорского надзора может быть присуща особая форма его реализации. В науке уже была предпринята попытка упорядочить существующие формы прокурорского надзора, которая, как представляется, заслуживает внимания. В зависимости от цели применения выделяли: 1) формы предупреждения нарушений законов; 2) формы выявления нарушений законов; 3) формы реагирования на нарушения законов и обстоятельства, повлиявшие на их совершение.

Представляется очевидной возможность использовать аналогичный подход и при определении содержания более широкого понятия - «средства прокурорской деятельности».

¹ Никитин Е.Л. Правовые средства прокурорского надзора и акты прокурорского реагирования // Прокурорский надзор: Учебное пособие. Изд. 2-е / Под общей редакцией д. ю. н., проф. О.Н. Коршуновой. - СПб.: Изд-во «Юридический центр», 2018. - С. 136 - 159.

Вместе с тем несмотря на то, что, как уже подчеркивалось, указанные вопросы постоянно привлекают внимание ученых, не представляется возможным констатировать, что используемые подходы к определению содержания понятия «средства прокурора» (включая «средства прокурорского надзора», «средства реагирования прокурора», «средства, используемые прокурором» и др.) являются одинаковыми и общепризнанными.

Не вызывает возражений необходимость исследования в едином контексте понятия средств, используемых прокурором, с понятиями предмета и пределов деятельности в соответствующем направлении (поднаправлении). Однако прежде всего рассмотрим наиболее распространенные на том или ином этапе развития науки о прокурорской деятельности подходы к определению соотношения понятий «средства прокурорского надзора», «полномочия прокурора», «акты прокурорского реагирования».

На первый взгляд это понятия, давно и широко используемые в науке и в практической деятельности органов прокуратуры, однако результаты более тщательного анализа используемых учеными подходов свидетельствуют о том, что при исследовании актуальных вопросов использования тех или иных отдельных средств подходы разнятся и весьма существенно.

Несмотря на то что авторами часто указанные понятия используются в исследовании актуальных вопросов осуществления прокурорской деятельности в различных направлениях и поднаправлениях надзорного и ненадзорного характера, представляется, что общий подход к их содержанию и соотношению должен быть единым.

Рассматривая полномочия прокурора как право осуществлять ту или иную деятельность, под средствами следует понимать действия, направленные на реализацию указанных прав (которые часто для прокурора являются одновременно и обязанностями). В свою очередь, акты прокурорского реагирования представляют собой документы, в которых отражается осуществляемая прокурором деятельность (действия) и ее (их) результаты, выводы, предписания, которые могут быть представлены как в императивной,

так и в диспозитивной формах.

С такой точки зрения более обоснованной представляется позиция, которой последовательно придерживается Е.Р. Ергашев и в соответствии с которой под правовыми средствами прокурорского реагирования понимаются регламентированные законом и опосредованные его полномочиями действия, посредством которых обеспечиваются устранение выявленных нарушений законности, причин и условий, им способствующих, и привлечение виновных лиц к предусмотренной законом ответственности¹.

Развивая приведенный подход и формулируя определение понятия «средства прокурора» как обеспечивающего более высокий уровень обобщения, представляется необходимым учитывать ряд обстоятельств. Во-первых, то, что, как уже отмечалось, те или иные средства прокурором используются в процессе реализации полномочий не только надзорного, но и ненадзорного характера. Во-вторых, важным представляется учесть, что в настоящее время уже не вызывает сомнения необходимость использования тех или иных средств не только для устранения выявленных нарушений, но прежде всего именно для выявления различных нарушений, а также для предупреждения нарушений в будущем.

Таким образом, средства прокурорской деятельности следует определять как основанные на законе и опосредованные полномочиями действия прокурора, посредством которых обеспечивается достижение стоящих перед органами прокуратуры целей и задач.

Вместе с тем в целях дальнейшей разработки теоретически обоснованных практико-ориентированных рекомендаций по наиболее целесообразному использованию тех или иных средств прокурорской деятельности формулирования обобщенного понятия недостаточно. Необходимо проведение классификаций по различным основаниям. Прежде всего все средства прокурорской деятельности необходимо разделить на две

¹ Ергашев Е.Р., Мирошниченко М.Н. К вопросу о средствах прокурорского реагирования в сфере экологического законодательства // Экологическое право. - 2007. - № 5. - С. 23 - 26.

большие группы: средства надзорной деятельности и средства ненадзорной деятельности прокурора. Затем в каждой из групп следует выделить подгруппы в зависимости от реализуемых функций, направлений и поднаправлений деятельности. При этом, не претендуя на исчерпывающий характер классификации, за основу считаем необходимым взять подход, использованный законодателем в ст. 1 Закона о прокуратуре РФ.

То есть в группе средств надзорной деятельности выделять средства, используемые при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, надзора за исполнением законов судебными приставами; надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

В свою очередь, в группу средств ненадзорной деятельности следует включить средства, которые прокурор может использовать при осуществлении уголовного преследования; координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; возбуждении дел об административных правонарушениях и проведении административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными КоАП РФ и другими федеральными законами, в процессе участия в рассмотрении дел судами, арбитражными судами, при опротестовании противоречащих закону решений, приговоров, определений и постановлений судов; в процессе участия в правотворческой деятельности.

Кроме того, развивая сложившиеся в теории прокурорской деятельности подходы к классификации средств прокурорского надзора, представляется необходимым средства прокурорской деятельности (в целом) подразделять на три группы - те, которые:

призваны обеспечить выявление нарушений закона;

представляют собой реагирование на выявленные нарушения, включая средства, направленные на устранение выявленных нарушений, восстановление нарушенных прав и возмещение причиненного вреда, а также на привлечение виновных к установленной законом ответственности;

призваны выполнить профилактическую роль, включая средства, направленные на предупреждение нарушений закона, а также на устранение причин и условий, способствовавших уже допущенным нарушениям.

Думается, тот факт, что при осуществлении отдельных функций ненадзорного характера прокурор не обладает полномочиями по постановке вопроса об ответственности виновных в нарушении закона лиц, не подрывает правильности подхода при формировании данной классификации. Справедливым представляется суждение о возможности использования в подобной ситуации надзорных средств. Применительно к осуществлению координационной функции данная позиция обоснована Ф.М. Кобзаревым¹.

Также допустимым представляется экстраполировать на средства прокурорской деятельности в целом подходы, в соответствии с которыми средства прокурорского надзора подразделяют на правовые и организационно-методические. Думается, что не требует дополнительного обоснования возможность и целесообразность выделять указанные две группы в числе средств прокурорского надзора. Что же касается средств, которые могут быть использованы прокурором при осуществлении деятельности ненадзорного характера, то частично они также непосредственно закреплены законодательно (прежде всего в процессуальном законодательстве), следовательно, обоснованно могут именоваться правовыми (даже в узком смысле этого слова). Другие могут быть обоснованно отнесены к организационно-методическим по своему характеру и способу регламентации (закрепления в подзаконных актах и организационно-распорядительных

¹ Кобзарев Ф.М. Об основных понятийных и содержательных аспектах прокурорской науки // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. - 2018. - № 1(63). - С. 28.

документах Генеральной прокуратуры РФ).

Предложенные классификации не исчерпывают многообразия видов средств прокурорской деятельности. В качестве оснований для дальнейших классификаций могут быть использованы предмет деятельности в том или ином направлении, цели и задачи деятельности органов прокуратуры в целом, а также при осуществлении различных функций, деятельности в том или ином направлении или поднаправлении деятельности.

Конкретизируя приведенные выше подходы к классификации средств прокурорской деятельности, представляется необходимым в качестве целей, для достижения которых должны использоваться указанные средства, рассматривать цели деятельности органов прокуратуры, указанные в ст. 1 Закона о прокуратуре РФ, а именно обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

При этом подчеркнем, что выбор тех или иных средств определяется не только целями, но также задачами, решение которых должно быть обеспечено в процессе осуществления деятельности прокурора. Уточнение целей деятельности путем формулирования ее задач имеет существенное теоретическое и прикладное значение. Выбирая средства прокурорской деятельности, определяя их целесообразные комплекс и последовательность в той или иной ситуации, каждый практический работник должен понимать, достижение каких целей и решение каких задач могут быть обеспечены каждым из средств в отдельности и их совокупностью в целом.

Правильное понимание соотношения целей и задач, с одной стороны, со средствами прокурорской деятельности - с другой, окажет помощь в прогнозировании возможных последствий использования тех или иных средств прокурорской деятельности, а также определении содержания актов прокурора, которые могут или должны быть составлены по результатам использования тех или иных средств.

Предложенные выше классификации не исчерпывают всего

многообразия возможных подходов к систематизации средств прокурорской деятельности. Так, интересным представляется предложение выделять компенсаторные средства прокурорского реагирования¹. Сформулированный применительно к деятельности прокурора, связанной с надзором за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования, данный подход может иметь более широкое значение, поскольку, как справедливо отмечают авторы, компенсаторная деятельность осуществляется путем вторжения прокурора в правовую сферу поднадзорных прокуратуре государственных органов власти и соответствующих должностных лиц, уполномоченных обеспечивать исполнение закона. Однако для формирования классификации средств прокурорской деятельности, которая бы использовала данный подход, требуется более детальное исследование всего круга вопросов, связанных с использованием компенсаторных средств при осуществлении прокурором не только надзорных, но и ненадзорных функций.

Не менее интересными видятся и дальнейшие исследования предложения выделять среди правовых средств прокурорского надзора основные (закрепленные в ст. 22, 27, 33, 47 Закона о прокуратуре РФ) и отраслевые (средства специальных отраслей), особенности применения которых определяются отраслевыми законодательными актами (например, УПК РФ, КоАП РФ, УИК РФ и другими федеральными законами). Не ставя цели детального анализа указанной позиции, отметим только, что такой подход представляется возможным использовать для классификации средств прокурорской деятельности, особенно с учетом того, что в качестве примеров средств специальных отраслей приводятся в том числе и средства, используемые при осуществлении функций ненадзорного характера.

Таким образом, сказанное выше позволяет определить следующие направления исследования актуальных проблем, связанных со средствами прокурорской деятельности:

¹ Бозров В.М., Ергашев Е.Р., Кобзарев Ф.М. Возбуждение и расследование уголовных дел прокурором: шаг вперед или два шага назад // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. - 2018. - № 3(65). - С. 93.

- дальнейшее формирование и уточнение соответствующего понятийного аппарата;
- разработка теоретически и практически значимых классификаций средств прокурорской деятельности по различным основаниям;
- разработка научно обоснованных рекомендаций по использованию тех или иных отдельных средств прокурорской деятельности;
- разработка особенностей использования тех или иных средств прокурорской деятельности в зависимости от реализуемых функций, направлений, поднаправлений прокурорской деятельности.

2 ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

2.1 Проблемы нормативно-правового регулирования прокурорской деятельности

Здоровье является неотчуждаемым и первостепенным благом человека, предопределяет его жизнь и самореализацию во всех остальных сферах¹. Российская Федерация, признавая особую ценность здоровья, закрепила право каждого на его охрану в Основном Законе государства.

Под охраной здоровья законодатель определил не только систему мер медицинского и научного характера, но также правовые механизмы, которые призваны гарантировать человеку возможность реализации своего конституционного права. В свою очередь, как справедливо отмечается исследователями, особую роль в этой системе играет прокурорский надзор².

Основной вектор развития национальной системы здравоохранения с 2006 г. был определен в приоритетном национальном проекте «Здоровье», а в настоящее время - в Национальном проекте «Здравоохранение», включающем в себя комплекс мероприятий, нацеленных на глубокое реформирование существующей системы.

Еще в 2007 г. Генеральная прокуратура выделила надзор в сфере реализации национальных проектов, в том числе в сфере здравоохранения, в качестве приоритетного³, однако только в 2020 г. для всех стало понятным истинное значение и важность данной сферы.

Пандемия новой коронавирусной инфекции, затронувшая все сферы

¹ Яценко Е.Ю. Здоровье человека как объект правовой защиты: проблемы законодательного регулирования // Экология человека. - 2005. - № 4. - С. 50 - 55

² Алиев Я.Л., Логинов А.Н., Романова А.Э. Прокурорский надзор в сфере здравоохранения // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. - 2018. - № 5. - С. 83 - 91.

³ Авдоница Т.М. К вопросу о прокурорском надзоре в сфере реализации приоритетных национальных проектов // Ленинградский юридический журнал. - 2014. - № 4 (38). - С. 243 - 248.

жизни общества¹, проверила на прочность отечественную медицину, оголила старые и породила новые проблемы.

Стало очевидным, что реформирование системы здравоохранения, своевременное и качественное выполнение программных мероприятий нужно не для достижения абстрактных контрольных единиц, а для спасения жизни миллионов граждан.

Пандемия повлекла необходимость оперативного принятия комплекса мер, направленных прежде всего на безусловную защиту прав граждан в новых условиях, пресечение злоупотреблений в сфере здравоохранения, координацию государственных институтов. Активную роль в этом сыграла прокуратура.

Результатом работы прокуроров стало выявление многочисленных фактов нарушений, допущенных в том числе при реализации программных мероприятий национального проекта.

Анализ прокурорской практики показывает, что наиболее распространенными нарушениями в данной сфере являются несоблюдение сроков исполнения обязательств по контрактам, неэффективное использование закупленного имущества, неисполнение требований по информационному сопровождению закупок.

К примеру, на территории Белгородской области Губкинским и Старооскольским городскими прокурорами, прокурорами Красногвардейского, Прохоровского, Яковлевского районов вскрыты нарушения сроков строительства фельдшерско-акушерских пунктов и ремонта больничных корпусов, Валуйским межрайонным прокурором выявлен факт несвоевременной приемки уже построенного объекта. Этими же прокурорами установлены нарушения информационного сопровождения закупок.

В целях пресечения нарушений заказчикам и подрядчикам внесены

¹ Лемехов С.В., Шишкин О.Е. Прокурорский надзор в сфере здравоохранения в период пандемии // Вопросы российской юстиции. - 2021. - № 11. - С. 533 - 541.

представления, возбуждены административные дела по ч. 2 ст. 7.31 КоАП РФ, для предотвращения оплаты не исполненных подрядчиками контрактов объявлены предостережения.

Прокуратурой г. Кургана выявлены случаи неиспользования поставленного в рамках национального проекта в больницу дорогостоящего оборудования - рентгена и томографа общей стоимостью более 100 миллионов рублей по причине неготовности предназначенных для их размещения помещений. Этой же прокуратурой аналогичное нарушение, но при поставке ускорительного комплекса стоимостью 180 миллионов рублей вскрыто еще в одном медучреждении. При этом главный врач и поставщик оборудования заключили дополнительное соглашение, тем самым незаконно изменив существенные условия контракта. Прокурором внесены представления.

Прокуратура Колпинского района г. Санкт-Петербурга по результатам проверки поликлиники также установила многочисленные факты неиспользования поставленных автоматизированных рабочих мест (250 штук на сумму более 14,5 миллиона рублей), 40 многофункциональных устройств. В целях устранения данных нарушений, а также понуждения к донастройке и установке оборудования главному врачу внесено представление.

При выявлении прокурорами фактов неиспользования поставленного имущества они квалифицируются как нарушение требований ст. 34 Бюджетного кодекса - несоблюдение принципа эффективности использования бюджетных средств.

Анализ содержания названной статьи свидетельствует, что принцип эффективности характеризуется наличием хотя бы одного критерия из двух - экономности и результативности.

Под экономностью понимается достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств, под результативностью - достижение наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

Интересно, что действовавший ранее Стандарт Счетной палаты

Российской Федерации «Проведение аудита эффективности использования государственных средств» раскрывал эффективность использования государственных средств через критерии экономичности, продуктивности и результативности, что, на наш взгляд, не в полной мере соответствовало целям единообразия правового пространства. Принятый в феврале 2021 г. СГА 104 «Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Аудит эффективности» данную проблему устранил.

Факт неиспользования оборудования, необходимость в котором имела, будет не соответствовать критерию результативности. При этом с учетом специфики анализируемой сферы это нарушение является далеко не «формальным». Несвоевременная установка или запуск поставленного оборудования не только означает, что бюджетные ассигнования «не работают», прежде всего это свидетельство уклонения от диагностики или лечения людей при наличии материально-технической базы.

Неэффективное использование бюджетных средств не указано в качестве нарушения, за которое главой 30 Бюджетного кодекса предусмотрено применение бюджетных мер принуждения. Более того, анализ прокурорско-следственной практики показал единичные случаи принятия иных мер реагирования, кроме внесения представлений.

Так, на сайте Генеральной прокуратуры в 2010 г. размещалась информация о возбужденном по ст. 293 УК РФ (халатность) уголовном деле по факту длительного неиспользования в двух медицинских организациях Волгоградской области оборудования на сумму свыше 465 миллионов рублей.

Однако в большинстве случаев при выявлении аналогичных фактов вопрос об уголовном преследовании не инициируется в связи со сложностью обоснования конкретных последствий неиспользования поставленного оборудования (сколько бы пациентов удалось обследовать, помогло бы это предотвратить негативные последствия и т.п.).

На наш взгляд, для стимулирования соблюдения требований бюджетного законодательства и своевременного начала использования

оборудования целесообразно предусмотреть административную ответственность должностных лиц, не обеспечивших эксплуатацию закупленного за бюджетные ассигнования и принятого имущества (если в действиях или бездействии данного лица не имеется признаков уголовного преступления).

Ранее группой депутатов вносился законопроект, которым предлагалось закрепить в бюджетном, административном и уголовном законодательстве ответственность за нерезультативное (неэффективное) использование бюджетных средств получателем бюджетных средств. Однако данный законопроект был возвращен субъекту права законодательной инициативы по причине нарушения регламента внесения, а именно в связи с отсутствием на него официальных отзывов Правительства Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации.

Руководящими документами Генеральной прокуратуры органы прокуратуры ориентированы на выявление фактов нецелевого расходования бюджетных средств в рамках реализации национальных проектов¹.

Ответственность за нецелевое использование бюджетных средств предусмотрена бюджетным, административным и уголовным законодательством. Однако проведенный анализ показал, что подход законодателя к определению сущности и правовой природы указанного нарушения не одинаков.

Анализ ст. 15.14 КоАП РФ, ст. 306.4 БК РФ показал, что диспозиция административной нормы шире бюджетной и включает в себя, помимо прочего, направление средств, полученных из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, на цели, не соответствующие целям, определенным иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств.

В свою очередь, ст. 285.1 Уголовного кодекса в отличие от

¹ Шихов А.Ю. Ответственность за нецелевое использование средств // Советник бухгалтера государственного и муниципального учреждения. - 2017. - № 5. - С. 23 - 27

административного и бюджетного законодательства устанавливает ответственность не за направление и оплату, а за расходование бюджетных средств.

Отмечая очевидное и, на наш взгляд, необоснованное различие применяемых терминов, мы всецело поддерживаем мнение О.А. Палозяна относительно необходимости приведения к единому законодательно оформленному виду понятия нецелевого использования бюджетных средств¹.

Имеются проблемы и в определении субъективной стороны правонарушения. Так, субъектом преступления, предусмотренного ст. 285.1 УК РФ, может быть только должностное лицо получателя бюджетных средств, к которым относятся: органы государственной власти, управления государственным внебюджетным фондом, местного самоуправления, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета.

Тем самым уголовной ответственности по ст. 285.1 УК РФ не подлежат должностные лица организаций, не имеющих статус участника бюджетного процесса. К примеру, не несет уголовной ответственности по указанной статье руководитель коммерческой организации за нецелевое расходование субсидии, полученной из бюджета, что, однако, не исключает его привлечение к административной ответственности.

На наш взгляд, правовая природа, общественная опасность и бюджетные потери от нецелевого использования бюджетных средств, совершенного участником бюджетного процесса и иным лицом, получившим бюджетные ассигнования, одинаковы.

В связи с этим полагаем необходимым в целях усиления охраны интересов государства и общества, обеспечения последовательности и

¹ Палозян О.А. Вопросы бюджетных расходов в российской судебной практике // Финансовое право. - 2016. - № 1. - С. 19 - 23.

справедливости наказания за однородные правонарушения разграничить административное правонарушение и уголовное преступление за нецелевое использование бюджетных средств только в зависимости от степени тяжести наступивших последствий.

Одновременно представляется обоснованным при определении нецелевого использования бюджетных средств использовать формулировку, представленную в настоящее время в КоАП РФ.

При этом для достижения единообразия считаем целесообразным указанное определение закрепить в Бюджетном кодексе, а в ст. 15.14 КоАП РФ и ст. 285.1 Уголовного кодекса внести изменения, сконструировав их как отсылочные к положениям Бюджетного кодекса, тем самым обеспечив его межотраслевое применение.

Помимо представленных проблем, дополнительные вопросы возникают относительно ответственности за нецелевое использование средств бюджетными учреждениями.

Изменения законодательства, лишившие бюджетные учреждения статуса участников бюджетного процесса, породили повышенный интерес исследователей к изучению проблем ответственности за нецелевое использование бюджетных средств бюджетными учреждениями¹.

Однако в стороне незаслуженно остались вопросы целевого расходования собственных средств таких учреждений.

Законом «О некоммерческих организациях» предусмотрено, что бюджетное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться закрепленным за ним собственником или приобретенным за счет последнего особо ценным движимым имуществом, а также недвижимым имуществом.

Остальным находящимся на праве оперативного управления имуществом за исключением совершения крупных сделок, сделок с заинтересованностью, открытия депозитов и совершения сделок с ценными

¹ Ловидова А.Г. Нецелевое использование бюджетных средств бюджетными и автономными учреждениями // Руководитель автономного учреждения. - 2014. - № 8. - С. 20 – 23.

бумагами бюджетное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно.

Отсутствие конкретной нормы, согласно которой расходование бюджетным учреждением средств от приносящей доход деятельности допускается только на нужды бюджетного учреждения и на цели, ради которых оно создано, порождает условия для злоупотреблений.

К примеру, вследствие существующего пробела руководитель учреждения либо его учредитель посредством административного давления могут направить средства бюджетного учреждения на цели, не связанные с его функционированием, в том числе в различного рода благотворительные фонды.

Такие управленческие решения в целом не противоречат требованиям законодательства, но не в полной мере соответствуют целям создания бюджетных учреждений, определенным Гражданским кодексом Российской Федерации и Законом «О некоммерческих организациях».

Для предотвращения таких фактов считаем необходимым дополнить ч. 10 ст. 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» нормой, согласно которой бюджетное учреждение вправе направлять полученные от оказания платных услуг средства исключительно на цели, ради которых оно создано.

Также еще одной сверхактуальной проблемой при осуществлении надзора в сфере здравоохранения является неурегулированность порядка привлечения прокурором к проверке специалистов и экспертов.

Ранее нами уже предлагалось законодательно установить правовой статус специалиста (эксперта), правовые и экономические гарантии его безопасности и независимости, определить порядок совместной деятельности прокурора и специалиста (эксперта), процедуру оформления ее результатов¹.

Надзор в сфере здравоохранения имеет свою специфику, и во многом только формирование эффективного правового института использования

¹ Пересыпкин А.В. К вопросу о проблемах и перспективах взаимодействия прокурора и специалиста // Апробация. - 2016. - № 8 (47). - С. 150 - 151.

специалистов позволит повысить эффективность надзорных мероприятий и прозрачность этой высоколатентной сферы¹. По этой причине для здравоохранения эти предложения имеют особо актуальный характер, поскольку специальные знания и соответствующая профессиональная подготовка необходимы не только для оценки качества оказанных медуслуг, правильного определения диагноза или схемы лечения, но и для анализа соответствующих характеристик высокотехнологического оборудования, качества лекарственных препаратов и т.п.

К примеру, ранее прокуратурой Белгородской области при проведении проверки обстоятельств приобретения реанимобиля требовалось компетентное мнение специалиста для определения, являются ли характеристики фактически поставленного спецтранспорта улучшенными в сравнении с теми, которые выставлял заказчик. Определенную сложность создавало то, что заказчиком выступал департамент здравоохранения региона, получателем - подведомственное областное медучреждение, соответственно, привлечение организаций, входящих в систему здравоохранения области, в данном случае являлось нецелесообразным. В ходе проверки несколько образовательных учреждений из других регионов сообщили о невозможности дачи компетентного заключения, профильное экспертное учреждение (также из иного субъекта) отметило возможность производства такой экспертизы, но на возмездной основе.

В результате в антимонопольный орган были направлены материалы проверки с выводами, сделанными непосредственно прокуратурой путем обычного сопоставления позиций спецификации закупочной документации и характеристик поставленного товара.

При рассмотрении материалов антимонопольным органом заказчик, получатель и поставщик представили позиции, что полученный автомобиль

¹ Богомолова К.И., Касаев И.Х. К вопросу о совершенствовании деятельности правоохранительных органов по выявлению и предупреждению ятрогенных преступлений // Вестник Саратовской государственной юридической академии. - 2020. - № 1 (132). - С. 178 - 184.

имел улучшенные характеристики в плане его практического использования. Несмотря на то что в аукционной документации заказчик, к примеру, указывал ограничение в отношении веса сейфа (не более 11 кг), это не помешало ему в последующем превышение заданного критерия обосновать улучшением взломостойких характеристик и мерами по противодействию несанкционированному выносу.

В свою очередь, антимонопольный орган принял во внимание обоснование заказчика, поставщика и получателя и сделал вывод о том, что поставленные вместе с реанимобилем сейф, носилки, сумка медицинская по совокупности характеристик, а также по информации, полученной в процессе эксплуатации, указывают на то, что измененные характеристики являются по совокупности улучшенными, в связи с чем события административного правонарушения по ч. 4 ст. 7.32 КоАП РФ не усмотрел.

Поставка в рамках национального проекта высокотехнологического оборудования требует еще больших специальных познаний для оценки соответствия функционала, необходимого программного обеспечения, их корректного и эффективного использования.

Решением имеющейся проблемы, на наш взгляд, может быть только нормативное закрепление права прокурора требовать безвозмездного проведения исследования (экспертизы) в экспертных учреждениях, закрепление ответственности за отказ от проведения и ее недостоверность.

По мнению автора, представленные предложения по совершенствованию законодательства, регламентирующего вопросы неэффективного и нецелевого использования бюджетных средств и имущества, а также порядка привлечения к проверкам специалистов (экспертов) позволят не только повысить ответственность за расходование бюджетных средств, но и непосредственным образом повлияют на своевременность реализации программных мероприятий нацпроекта, выведут на новый уровень защиту здоровья людей.

2.2 Проблемы прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в условиях неблагоприятной эпидемиологической ситуации

Деятельность прокурора по обеспечению защиты прав граждан в такое время имеет высокую значимость и весьма разносторонний характер, будучи направленной на содействие надлежащему применению законодательства об административных правонарушениях путем использования надзорных полномочий, а нередко - путем самостоятельного инициирования административного преследования и оспаривания судебных актов (ст. 24.6, 25.11, ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ).

Совершение административного правонарушения при чрезвычайных обстоятельствах признается обстоятельством, отягчающим административную ответственность (п. 5 ч. 1 ст. 4.3 КоАП), однако в некоторых случаях законодатель предусмотрел применительно к исследуемой проблематике специальные составы административных правонарушений, которые по своему характеру весьма разнообразны и рассредоточены по Особенной части КоАП.

Из буквального толкования положений КоАП следует, что в той или иной мере на защиту прав граждан непосредственно в условиях неблагоприятной эпидемиологической ситуации направлены ч. ч. 2 и 3 ст. 6.3, ч. ч. 10.1 и 11 ст. 13.15, ст. 20.5, 20.6 и 20.6.1 этого Кодекса, которые связаны с пресечением противоправных проявлений, ликвидацией их причин и условий¹.

Рассмотрение дел по ч. ч. 10.1 и 11 ст. 13.15, ст. 20.5 и 20.6 КоАП отнесено к компетенции мировых судей, но при проведении по ним административного расследования, а также по ч. ч. 2 и 3 ст. 6.3, ст. 20.6.1 - судей районных судов (ч. 1, абз. 2 и 3 ч. 3 ст. 23.1). При этом рассмотрение дел

¹ Маслов И.А. Обеспечение законности применения административно-юрисдикционных средств в условиях неблагоприятной эпидемиологической ситуации // Законность. - 2021. - № 8. - С. 22 - 26.

об административных правонарушениях по ч. ч. 2 и 3 ст. 6.3 КоАП, совершенных военнослужащими и гражданами, призванными на военные сборы, осуществляется судьями гарнизонных военных судов (ч. 2 ст. 2.5, абз. 1 ч. 3 ст. 23.1), а по ч. ч. 2 и 3 ст. 6.3, ст. 20.5 и 20.6.1 КоАП (в отношении несовершеннолетних) - комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав (ст. 23.2; далее - КДНиЗП).

Следует учитывать, что некоторые актуальные в контексте настоящего исследования составы административных правонарушений введены в КоАП весной 2020 г. в рамках оперативно принятых мер, направленных на противодействие распространению новой коронавирусной инфекции и связанных с ней негативных факторов.

Эти новеллы позволили сформировать в административно-юрисдикционной сфере более комплексную систему защиты прав граждан в условиях неблагоприятной эпидемиологической ситуации и дополнили действие уже имевшихся норм.

Таким образом, перечень норм, предусматривающих административную ответственность за правонарушения, посягающие на права граждан в условиях неблагоприятной эпидемиологической ситуации, относительно немногочислен, однако полномочиями возбуждать такие дела наделен весьма широкий круг должностных лиц:

1) органов внутренних дел (полиции) - по ч. ч. 2 и 3 ст. 6.3, ч. ч. 10.1 и 11 ст. 13.15, ст. 20.5 и 20.6 КоАП (п. 1 ч. 2 ст. 28.3);

2) органов, специально уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера, - по ст. 20.5, 20.6 и 20.6.1 КоАП (п. 7 ч. 2 ст. 28.3);

3) органов, осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, - по ч. ч. 2 и 3 ст. 6.3 КоАП (п. 19 ч. 2 ст. 28.3);

4) органа, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, - по ч. ч. 10.1 и 11 ст. 13.15 КоАП (п. 58 ч. 2 ст. 28.3);

5) федерального органа исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации, осуществляющих государственный строительный надзор, - по ч. ч. 2 и 3 ст. 6.3 КоАП (п. 70 ч. 2 ст. 28.3);

6) Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» - по ч. ч. 2 и 3 ст. 6.3 КоАП в рамках осуществления федерального государственного строительного надзора при строительстве и реконструкции объектов федеральных ядерных организаций (подп. «б» п. 11 ч. 5 ст. 28.3);

7) органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС - по ст. 20.6.1 КоАП (п. 18 ч. 5 ст. 28.3);

8) органов исполнительной власти субъектов Федерации - по ст. 20.6.1 КоАП (ч. 6.4 ст. 28.3);

9) прокуроры - по ч. ч. 2 и 3 ст. 6.3, ч. ч. 10.1 и 11 ст. 13.15, ст. 20.5, 20.6 и 20.6.1 КоАП, если правонарушение выявлено при осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов (ч. 1 ст. 28.4).

Такое многообразие уполномоченных органов связано с необходимостью охвата многих сфер жизнедеятельности общества в условиях высоких рисков для жизни и здоровья граждан, что предопределяет актуальность скоординированной их работы в административно-юрисдикционной сфере.

Например, прокуратурой Самарской области 11 февраля 2021 г. проведено межведомственное совещание с руководителями главного управления Министерства внутренних дел РФ по Самарской области, управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (далее - Роспотребнадзор) по Самарской области и департамента по вопросам общественной безопасности Самарской области (далее - департамент), курирующего работу органов исполнительной власти и местного самоуправления. Мероприятие было посвящено вопросам практики выявления и пресечения административных правонарушений, связанных с действующими ограничениями, в том числе

применению ст. 6.3 и 20.6.1 КоАП.

По его итогам: 1) главному управлению МВД России по Самарской области указано на принятие дополнительных мер по активизации работы на этом направлении; 2) департаменту указано на бездействие органов исполнительной власти, уполномоченных на выявление и составление протоколов об административных правонарушениях по ст. 20.6.1 КоАП; 3) управлению Роспотребнадзора по Самарской области рекомендовано проанализировать судебную практику привлечения к административной ответственности по ст. 6.3 КоАП, причины отказа в назначении юридическим лицам наказания в виде приостановления деятельности, а при наличии оснований - принять меры по оспариванию судебных актов. По поручению прокуратуры области нижестоящие прокуроры провели аналогичные совещания с поднадзорными органами, по итогам которых определены актуальные направления работы.

Разумеется, это отражается и на организации прокурорского надзора за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях, в том числе учитывается при оценке полноты и законности принимаемых многочисленными поднадзорными органами и организациями мер, о составе которых прокуратуры субъектов Федерации нередко дополнительно информируют нижестоящих прокуроров.

Как показывает анализ, при реализации полномочий по делам об административных правонарушениях в этой сфере многие прокуроры основное внимание концентрируют на обеспечении надлежащего применения мер административной ответственности, соблюдении законодательства при возбуждении соответствующих дел.

В связи с этим прокуроры на систематической основе анализируют практику привлечения лиц к административной ответственности. В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 25.11 КоАП прокурор вправе приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле. Такие протесты могут быть принесены в том числе и по

результатам рассмотрения обращений, поступивших в органы прокуратуры, в которых заявителями ставится вопрос о законности привлечения их судом к административной ответственности.

Например, в Краснодарском крае по протестам Туапсинского и Крымского межрайонных прокуроров, а также прокуроров Кавказского района и г. Новороссийска отменено восемь судебных постановлений о привлечении граждан к административной ответственности по ст. 6.3 КоАП ввиду отсутствия в их действиях состава правонарушения и несоблюдения процессуальных требований (в Новороссийске к штрафу в размере 15 тыс. руб. был привлечен 70-летний мужчина, направлявшийся в магазин за продуктами питания; в Туапсе предпринимателю, предоставлявшему услуги такси, назначен штраф в размере 15 тыс. руб. из-за отсутствия пропуска за сутки до вступления в силу соответствующих требований и др.).

В Волгоградской области прокуратура Клетского района приняла меры в связи с бездействием органов внутренних дел, повлекшим освобождение от ответственности более 100 лиц, совершивших правонарушения, предусмотренные ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП¹.

На аналогичные нарушения обращали внимание прокуроры в Чувашской Республике. Кроме того, в обзоре состояния законности и практики прокурорского надзора в сфере законодательства об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.6.1 КоАП (направлен заместителем прокурора Республики 17 февраля 2021 г. за № 72-04/1035-21), отмечена низкая эффективность профилактических мероприятий, проводимых мобильными группами по контролю за соблюдением санитарно-эпидемиологического законодательства.

Особое внимание прокуроры уделяют защите прав несовершеннолетних при производстве по делам об административных правонарушениях.

Так, прокуратурой Волжского района Самарской области при проверке

¹ Маслов И.А. Обеспечение законности применения административно-юрисдикционных средств в условиях неблагоприятной эпидемиологической ситуации // Законность. - 2021. - № 8. - С. 22 - 26.

материала о привлечении несовершеннолетней Р. к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП установлено, что при рассмотрении дела должным образом не выяснялись юридически значимые обстоятельства, доказательств вины несовершеннолетней представлено не было. На соответствующее решение КДНиЗП прокурор принес протест в Волжский районный суд Самарской области, а председателю комиссии внесено представление.

При обеспечении защиты прав граждан в условиях неблагоприятной эпидемиологической ситуации прокуроры нередко комбинируют применение надзорных и административно-юрисдикционных средств.

Так, в Ямало-Ненецком автономном округе прокуратурой г. Лабытнанги проведена проверка исполнения санитарно-эпидемиологического законодательства в деятельности Ямальского филиала ООО «Газпромтранс».

Установлено, что работодатель проигнорировал требования законодательства и не обеспечил надлежащее прохождение всеми прибывающими вахтовыми работниками обследования на наличие коронавирусной инфекции, что повлекло заражение ею 47 лиц.

В связи с этим 31 июля 2020 г. прокуратура города внесла представление директору организации, по результатам рассмотрения которого приняты необходимые меры, а 9 должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности. Кроме того, в отношении заместителя директора организации возбуждено дело об административном правонарушении по ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП (назначено наказание в виде штрафа в размере 10 тыс. руб.).

В анализируемой сфере прокуроры часто сами возбуждают дела об административных правонарушениях на основании ч. 1 ст. 28.4 КоАП.

Например, в Самарской области прокуратура Приволжского района при проверке исполнения законов об охране здоровья граждан в условиях распространения новой коронавирусной инфекции в деятельности ГБУЗ СО «Приволжская ЦРБ» установила, что при обращении пациентки К. в приемный покой больницы и в последующие дни нахождения ее в общей палате

терапевтического отделения круглосуточного стационара у нее отмечались явные симптомы острой респираторной инфекции. Несмотря на это, К. проходила лечение в общей палате, в связи с чем возник риск инфекционного заболевания других пациенток.

По этому факту в отношении и.о. главного врача больницы возбуждено дело об административном правонарушении по ч. 2 ст. 6.3 КоАП, по результатам рассмотрения которого суд назначил виновному административный штраф в размере 25 тыс. руб. (решение вступило в законную силу).

В условиях неблагоприятной эпидемиологической ситуации под пристальным вниманием прокуроров находится соблюдение санитарных норм и требований на объектах розничной торговли, осуществляющих реализацию продуктов питания населению, где карательный потенциал административно-юрисдикционных средств показал свою действенность. Нарушения требований законодательства о санитарно-эпидемиологической безопасности пресекались прокурорами в аптеках, торговых центрах, гостиницах, базах отдыха, местах общественного питания, маршрутных транспортных средствах, образовательных и социальных учреждениях, в том числе с круглосуточным пребыванием в них граждан, а виновные лица привлекались к административной ответственности.

Также административно-юрисдикционные меры прокуроры принимали из-за недостаточного количества в учреждениях здравоохранения дезинфицирующих средств, специальной одежды, средств индивидуальной защиты - перчаток, масок, шапочек.

Например, за допущенные нарушения главный врач ГУЗ «Донская городская больница № 1» по постановлению прокурора г. Донского Тульской области привлечен судом к административной ответственности по ч. 2 ст. 6.3 КоАП (назначен штраф в размере 50 тыс. руб.). По результатам рассмотрения представления, внесенного прокурором руководителю учреждения здравоохранения 27 июля 2020 г., медицинские работники обеспечены

необходимыми средствами индивидуальной защиты и специальной одеждой, заведены журналы, где фиксируется выдача сотрудникам указанных средств, а три лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

При выявлении признаков административных правонарушений нередко прокуроры, соблюдая положения п. 2 ст. 21, п. 2 ст. 26 Закона о прокуратуре о недопустимости подмены иных государственных органов и должностных лиц, уполномоченных осуществлять контроль в соответствующей сфере, направляют им необходимые материалы для принятия процессуального решения.

Так, прокуратура Тверской области направила в региональное управление внутренних дел для проверки и решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении по ст. 13.15 КоАП материалы о наличии в информационно-телекоммуникационных сетях недостоверной общественно значимой информации.

Надо учитывать, что обязанность информирования прокуроров о возбуждении дел об административных правонарушениях иным административно-юрисдикционным органом закреплена в контексте исследуемой проблематики только в отношении ч. ч. 9 - 11 ст. 13.15 КоАП согласно примечанию 1 к этой статье. При этом п. 7.2 Инструкции о порядке рассмотрения уведомлений о распространяемой с нарушением закона информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет (утв. Приказом Генерального прокурора РФ от 26 августа 2019 г. № 596), прокуроры городов, районов и приравненные к ним военные и другие специализированные прокуроры ориентированы незамедлительно либо не позднее одного рабочего дня информировать прокуратуры регионального уровня обо всех случаях поступления сведений о возбуждении указанных дел с описанием существа правонарушения, наступивших неблагоприятных последствий или угрозы их наступления, сведений о виновном лице, дальнейшем движении дела (при наличии), адресе интернет-ресурса, позволяющего идентифицировать распространяемую с нарушением

закона информацию в сети Интернет, с приложением снимков экрана, а также копий имеющихся процессуальных документов по делу об административном правонарушении¹.

Важный участок деятельности прокуроров, связанный с обеспечением административно-юрисдикционными средствами защиты прав граждан в условиях ЧС эпидемиологического характера, - работа с обращениями лиц, не согласных с их привлечением к административной ответственности. Такая работа позволяет прокурорам не только анализировать законность административного преследования конкретных лиц в спорных ситуациях, но и в рамках обратной связи с населением осуществлять мониторинг правоприменения и выявлять вопросы, нуждающиеся в дополнительном разъяснении существа и конкретного содержания нормативных предписаний (ограничений), которые недостаточно хорошо усвоены гражданами и должностными лицами либо по иным причинам требуют усиленного внимания.

Разумеется, в рамках надзора за соблюдением надлежащего применения мер административной ответственности и законности при производстве по соответствующим делам не должны оставаться без внимания прокуроров полнота и своевременность исполнения назначенного наказания, особенно в части реального взыскания штрафов.

При этом следует учитывать, что отмена нормативного правового акта, принятого уполномоченным органом и содержащего обязательные для исполнения правила поведения, или исключение из такого акта отдельных правовых норм, закрепляющих соответствующие правила поведения, в соответствии с системным толкованием ч. 2 ст. 1.7, п. п. 2 и 5 ч. 1 ст. 24.5 КоАП и сложившейся судебной практикой являются основанием для прекращения производства по делу об административном правонарушении либо отмены состоявшегося по делу об указанном правонарушении постановления о

¹ Маслов И.А. Обеспечение законности применения административно-юрисдикционных средств в условиях неблагоприятной эпидемиологической ситуации // Законность. - 2021. - № 8. - С. 22 - 26.

назначении административного наказания, если оно не было исполнено.

Таким образом, можно сделать вывод, что неотложность и ограниченный период действия вводимых мер предопределяют основной вектор и особенности использования потенциала административной ответственности для противодействия распространению рисков для жизни и здоровья граждан, поэтому по миновании соответствующих угроз надобность в применении административно-юрисдикционных средств во многом снижается, что влияет на основные акценты прокурорской деятельности.

Значительная трансформация нормативного правового базиса (введение новых составов правонарушений, изменение компетенции уполномоченных органов и др.) и распространение вводимых ограничений на работу самих прокуроров требуют от них внимательного, ответственного и разностороннего подхода к обеспечению защиты прав граждан в условиях неблагоприятной эпидемиологической ситуации.

3 ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

3.1 Перспективы цифровизации прокурорского надзора

Правовое просвещение и правовое информирование с использованием электронных средств коммуникации - один из эффективных способов воздействия на сознание общества, позволяющий ориентировать должностных лиц и граждан в правовом пространстве государства, формировать определенное законами страны правовое поведение и противопоставлять правовую информацию фейковой информации.

Эффективность правового просвещения проявляется в процессе реализации комплекса мер, включающих пропагандистскую работу во всех средствах массовой информации, социальных сетях и иные технологии, способствующие достижению позитивного результата. Профилактическая деятельность прокуратуры осуществляется в различных регионах посредством правового просвещения и информирования, при этом отличается своей региональной спецификой. Это связано с особенностями правового менталитета и правовой культуры граждан, проживающих на данных территориях.

Правовое информирование в современной цифровой эпохе может рассматриваться в определенной степени как технологический процесс, как система последовательных взаимосвязанных действий, направленных на получение желаемого результата. Это технология формирования правосознания и правовой культуры членов общества, а также современный инструмент профилактики правонарушений и преступлений.

В Федеральном законе от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», в ст. 18 говорится, что «в целях правового просвещения и правового информирования субъекты профилактики правонарушений или лица, участвующие в

профилактике правонарушений, доводят до сведения граждан и организаций информацию, направленную на обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, общества и государства от противоправных посягательств. Указанная информация может доводиться до сведения граждан и организаций путем применения различных мер образовательного, воспитательного, информационного, организационного или методического характера».

Согласно действующему Закону «О прокуратуре Российской Федерации» основная цель функционирования данного ведомства состоит в обеспечении законности. Прокурор как представитель и выразитель воли государства посредством правовых инструментов должен выявлять правонарушения и принуждать виновных к устранению причин и условий, способствующих их совершению, а также привлекать виновных лиц к ответственности и возмещению причиненного вреда. Получается, что обозначенные задачи могут быть решены лишь после их совершения. Однако намного выгоднее не допустить их совершения, для чего и нужна профилактика.

Деятельность прокуратуры по предупреждению противоправных действий может осуществляться как в процессе прокурорского надзора, так и впоследствии при реализации ненадзорных функций. Одним из таких направлений ненадзорной деятельности и является правовое просвещение.

Просветительская деятельность всегда выполняла несколько функций: с одной стороны, она расширяла кругозор индивида, с другой стороны, способствовала обретению правильной социальной ориентации.

В соответствии со значением слова профилактика, принятым в русском языке, мы можем толковать профилактическую деятельность как комплекс различного рода мероприятий, направленных на предупреждение какого-либо явления или устранение факторов риска. Профилактическая работа органов государства, как правило, сопряжена с решением задач, обеспечивающих государственную стабильность и устойчивость. В этой части прокуратура является одним из носителей этой стабильности, и, следовательно,

профилактические мероприятия составляют неотъемлемую часть ее деятельности. Современная профилактическая работа прокуратуры опирается на цифровые технологии, которые активно стали внедряться в 2017 г.

Активная фаза цифровизации прокуратуры началась после выхода Приказа Генерального прокурора Российской Федерации (далее - РФ) в сентябре 2017 г. Документ определил сферу применения цифровых технологий во всех ведомственных структурах. По существу, это стало началом создания новой цифровой экосистемы прокуратуры, позволившей выйти на новый качественный уровень ее деятельности.

Совместный приказ Генпрокуратуры России и Минкомсвязи, вышедший в феврале 2018 г., узаконил паспорт проекта цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры. В названном документе были определены и расставлены приоритеты в трансформации цифровой инфраструктуры.

Основные акценты сместили в сторону формирования цифрового инструментария, обеспечивающего современные условия надзорной деятельности, информационной безопасности, улучшения цифровых сервисов и решения задач создания отечественного программного обеспечения.

Новый этап развития информационных технологий наступил в 2019 г. Именно в этот период в Генеральной прокуратуре Российской Федерации состоялось заседание Экспертного совета по развитию информационных технологий. Специалисты определили «дорожную карту» по цифровой трансформации прокурорского ведомства на 2019 г.

В процессе работы особое внимание уделялось развитию сервисов, позволяющих обеспечить создание единых информационных систем, таких как: «Единый реестр проверок»; «Подача заявлений в правоохранительные органы онлайн»; государственная автоматизированная система правовой статистики. Наряду с этим рассматривались вопросы повышения цифровых компетенций и квалификации прокурорских работников.

В настоящее время органы прокуратуры имеют ведомственные

информационные системы, позволяющие решать задачи, направленные на осуществление правового просвещения и правового информирования населения, например: информационную систему обеспечения надзора за исполнением законов; государственные информационные системы (государственная автоматизированная система правовой статистики (ГАС ПС), информационно-аналитический ресурс «Портал правовой статистики» (crimestat.ru), официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации (genproc.gov.ru) единой системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), локальные сайты региональных ведомств¹.

Некоторые отечественные специалисты, в частности Е.В. Середа и Н.А. Чесноков, считают, что существует несколько основополагающих принципов, составляющих стержень цифровизации прокуратуры Российской Федерации, к которым они отнесли: виртуализацию, стандартизацию, унификацию, оптимизацию, модульность, консолидацию, информационную безопасность и импортозамещение. С этим можно согласиться, если добавить в данный перечень принцип системных инноваций, представляющий собой важное условие организации технологических систем в любой сфере человеческой деятельности. Системные инновации - это решения, совершенствующие, оптимизирующие, активизирующие работу одновременно всех (или многих) подсистем организации.

Вышеназванные авторы разработали периодизацию цифровизации прокурорского ведомства, выделив три этапа. Начало первого этапа вполне логично определено 2017 г., когда вышел вышеупомянутый Приказ Генеральной прокуратуры РФ № 627, обязавший все прокурорские организации сделать ревизию цифровой инфраструктуры.

На втором этапе (2018 - 2020 гг.) был подготовлен план цифровизации

¹ Середа Е.В., Чесноков Н.А. Цифровая трансформация органов прокуратуры Российской Федерации и стран СНГ // Вестник Московского государственного лингвистического университета. Образование и педагогические науки. - 2020. - № 2 (835). - С. 271.

прокуратуры, разработаны стандарты цифровых платформ, установлены алгоритмы взаимодействия с иными государственными и бизнес-структурами. Прописаны реестры обмена и хранения информации. Разработана программа импортозамещения и технические планы по приведению подсистем в соответствие с требованиями вновь создаваемых программных продуктов и их привязка к новым сервисам.

Помимо названных, были успешно реализованы иные технологические задачи, позволившие ведомству совершенствовать автоматизированные электронные сервисы, электронное надзорное производство, электронный документооборот, осуществлять защиту информации и устанавливать коммуникации с физическими, юридическими лицами и государственными организациями.

Необходимо выделить еще один немаловажный аспект - деятельность, направленную на подготовку ведомственных специалистов. В прокуратуре появились цифровые платформы для организации образовательного процесса по программам высшего образования, программам переподготовки и повышения квалификации. Активно стали использоваться дистанционные образовательные технологии, в том числе сетевое обучение и многое другое.

К этому можно добавить, что после выхода в 2018 г. Приказа «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» актуализировались задачи в сферах пропагандистской, просветительской и профилактической деятельности.

На расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прошедшем 17 марта 2021 г., среди множества вопросов рассматривались и возможности ведомства в области профилактики различного рода правонарушений. В частности, говорилось об организации правового просвещения и профилактической работы по формированию нетерпимости к коррупционным проявлениям.

Полагаем, что развитие коммуникативных технологий позволило

существенно трансформировать процесс правового просвещения и правового информирования населения и, как следствие, профилактику противоправных действий.

Динамично изменяющаяся информационная среда требует постоянной корректировки деятельности прокуратуры в профилактическом аспекте. Например, можно вести ранжированную по возрастным группам работу и формировать просветительский контент в соответствии с интересами аудитории. Для молодежной группы создавать ролики, выполненные в жанре Тик-Ток технологии, или формировать игровые платформы, способствующие получению элементарных правовых знаний. Активно использовать YouTube сервис для исключения деструктивного контента из широкого доступа.

Можно согласиться с позицией Н.Д. Семенова¹, отметившего, что появление в 2018 г. сервиса «ЭФИР», созданного при непосредственном участии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, стало технологическим прорывом в области коммуникаций. Это был новый цифровой продукт, с интерактивной основой вещания, позволивший решать информационную, просветительскую и профилактическую задачи.

Однако, несмотря на стремление прокурорских работников, особенно в регионах, к активному использованию новых цифровых технологий, наблюдаются некоторые недоработки. Во-первых, на платформах прокуратуры нет удобных поисковых программ, способных в один клик предоставлять искомую информацию. Во-вторых, недостаточно быстро работает система обратной связи с населением. Для оперативного двустороннего контакта можно было бы использовать роботизированные программы, как это делается в некоторых государственных и частных структурах. Многие региональные прокуратуры при планировании пропагандистской и просветительской работы используют устоявшиеся стереотипы.

¹ Семенов Н.Д. О некоторых проблемах осуществления правового просвещения органами прокуратуры в сети Интернет // Молодой ученый. - 2019. - № 40 (278). - С. 135 - 137.

В заключение можно констатировать, что профилактическая деятельность прокуратуры осуществляется в различных регионах посредством правового просвещения и информирования, при этом отличается своей региональной спецификой. Это связано с особенностями правового менталитета и правовой культуры граждан, проживающих на данных территориях. За четыре года, с 2017 по 2021-й, прокуратура провела цифровую трансформацию и вышла на хорошие показатели в этой сфере. Задача полного перевода всех органов надзорного ведомства в электронный формат, намеченная до 2025 г., постепенно реализуется, что способствует развитию устойчивого взаимодействия органов прокуратуры с гражданами, организациями, институтами гражданского общества, органами государственной власти и местного самоуправления.

3.2 Перспективы совершенствования прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью

Оперативно-розыскная деятельность (далее - ОРД) как особый вид правоохранительной деятельности осуществляется оперативными подразделениями, специально уполномоченными на то государственными органами, перечисленными в ст. 13 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее - Федеральный закон № 144-ФЗ), в том числе с использованием негласных сил, средств и методов. При этом могут иметь место случаи неправомерного ограничения некоторых прав и свобод человека и гражданина, попадающих в поле зрения оперативных подразделений упомянутых органов.

Учитывая скрытый (негласный) характер осуществления ОРД, государство создает систему гарантий, обеспечивающих строгое исполнение законов при осуществлении ОРД. Одной из таких гарантий является прокурорский надзор за применением должностными лицами органов, осуществляющих ОРД, законодательных актов, регулирующих общественные

отношения, возникающие в названной сфере деятельности. Мы разделяем точку зрения авторов, которые, помимо Федерального закона № 144-ФЗ, иные федеральные законы, регулирующие общественные отношения, возникающие в названной сфере деятельности, условно разделяют на три основные группы:

- а) устанавливающие базисные положения ОРД (Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации);
- б) регламентирующие деятельность отдельных субъектов ОРД (Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» и др.);
- в) регламентирующие отношения, возникающие при решении частных задач ОРД (Федеральный закон РФ от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О наркотических средствах и психотропных веществах» и др.).

Прокурорский надзор в указанной сфере обеспечивает укрепление законности при защите жизни, прав, свобод человека и гражданина, а также безопасность общества и государства путем выявления и своевременного устранения любых нарушений закона должностными лицами органов, осуществляющих ОРД, и привлечения к ответственности виновных лиц.

В соответствии с названием гл. 3 и ст. 30 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 2202-1) прокуратура производит надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, а также за соответствием им издаваемых нормативных правовых актов. В названии ст. 21 Федерального закона № 144-ФЗ говорится о прокурорском надзоре за данным видом деятельности.

Буквальное толкование названных норм Федерального закона № 2202-1 и Федерального закона № 144-ФЗ позволяет прийти к выводу, что упомянутые термины не являются тождественными. Это разные по содержанию понятия. Судя по названию ст. 21 Федерального закона № 144-ФЗ, речь идет о прокурорском надзоре за ОРД в целом, а не о прокурорском надзоре за исполнением законов оперативно-разыскными органами.

Статья 29 Федерального закона № 2202-1 детализирует предмет надзора

за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД. В первую очередь прокурорам надлежит проверять соблюдение прав и свобод человека и гражданина в ходе осуществления ОРД.

Согласно названным выше предписаниям Федерального закона № 2202-1 следует, что прокурор осуществляет свои надзорные полномочия только в правовом пространстве, определенном законами РФ, но не ведомственными нормативными правовыми актами, которые более детально регулируют организацию и тактику ОРД. Точное соблюдение последних при осуществлении ОРД - это зона ведомственного контроля за ОРД, осуществляемого руководителями упомянутых органов, что четко предусмотрено ст. 22 Федерального закона № 144-ФЗ.

К аналогичным выводам приходят и другие исследователи. Так, заслуживает внимания точка зрения, что прокурор не вправе вмешиваться в оперативную деятельность оперативно-разыскных органов. Исполнение последними ведомственных нормативных правовых актов, регулирующих ОРД, контролируют уполномоченные должностные лица названных органов¹. В подобном же духе рассуждают другие авторы, по мнению которых, если нарушения закона со стороны должностных лиц оперативно-разыскных органов не установлены, прокурор не вправе как-либо реагировать на упущения в оперативно-разыскной работе. Это прерогатива руководителей субъектов ОРД².

Представляется, что указанная позиция выглядит вполне обоснованной. Вместе с тем в практике прокурорского надзора имеют место случаи, когда работники прокуратуры «вторгаются» в область контрольной деятельности руководителей оперативно-разыскных органов.

Следует отметить, что в юридической науке вопрос о предмете прокурорского надзора при осуществлении ОРД до сих пор остается

¹ Гулягин А.Ю. Обеспечение законности при осуществлении оперативно-розыскной деятельности средствами прокурорского надзора // Российский следователь. - 2012. - № 12. - С. 46.

² Захарцев С.И., Пахунов А.М. Организация прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью // Российский следователь. - 2012. - № 9. - С. 40.

дискуссионным. Так, одни авторы полагают, что прокурор не вправе давать оценку организации и тактике проведения оперативно-разыскных мероприятий (далее - ОРМ), а также достаточности задействованных при этом сил и средств ОРД¹.

Другие авторы являются сторонниками точки зрения о включении в предмет прокурорского надзора указанных выше сведений, если они являются предусмотренными ведомственными нормативными правовыми актами элементами порядка выполнения ОРМ.

По нашему мнению, приведенная точка зрения о включении в предмет прокурорского надзора сведений об организации, тактике, методах и средствах ОРД представляется недостаточно убедительной. Отметим, что в Приказе Генеральной прокуратуры РФ от 15 февраля 2011 г. № 33 (в ред. Приказа от 05.09.2012 № 310), регламентирующем организацию прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении ОРД, отсутствуют упомянутые термины (организация, тактика и методы осуществления ОРД).

Касаясь нашей позиции по рассматриваемому вопросу, подчеркнем, что важными элементами организации ОРД являются: объективное и глубокое изучение и оценка складывающейся оперативной обстановки на территории обслуживания или по линии работы оперативных подразделений; разработка структурно-функционального построения оперативных подразделений; информационно-аналитическое обеспечение ОРД; закрепление оперативных подразделений и их сотрудников за зонами или объектами оперативного обслуживания, а также по линиям работы для успешного решения оперативно-тактических задач; организация текущего планирования ОРД; обеспечение комплексного использования оперативно-разыскных сил, средств и методов; взаимодействие оперативных подразделений с другими

¹ Колесников А.В. Прокурорский надзор за исполнением законом при использовании результатов оперативно-разыскной деятельности в расследовании преступлений против личности, совершенных в условиях неочевидности: дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2017. - С. 88.

правоохранительными и иными государственными органами.

Организация проведения ОРМ состоит в определении необходимости проведения ОРМ на основе анализа сложившейся оперативно-разыскной ситуации, его цели и задач; принятии решения о проведении ОРМ; определении времени и круга участников ОРМ, составлении плана ОРМ, оптимальной реализации принятого решения, контроля за проведением ОРМ.

В соответствии с установленным порядком организация ОРД, в том числе организация ОРМ, регламентируется преимущественно ведомственными нормативными правовыми актами оперативно-разыскных органов.

Тактические приемы, как наиболее рациональные в конкретных условиях способы действий субъектов оперативно-разыскной тактики, базируются на научных положениях, вырабатываемых оперативно-разыскной теорией, на изучении положительного опыта оперативно-разыскной работы, раскрываются преимущественно в специальной литературе и лишь частично закрепляются в ведомственных нормативных правовых актах, регламентирующих ОРД. Согласно последним, оперативный сотрудник самостоятельно с учетом времени, места, условий, вида ОРМ определяет его необходимость и целесообразность, особенности организации, тактику, форму и методы проведения ОРМ и вносит предложения руководству оперативного подразделения об использовании оперативно-разыскных сил и средств с учетом специфики решаемых задач и конкретных ситуаций.

Касаясь методов ОРД, отметим, что только в двух статьях Федерального закона № 144-ФЗ (ст. 3, ч. 1 ст. 12) содержится термин «методы ОРД», но законодатель не раскрывает его содержание. Методы ОРД, используемые для достижения целей, решения задач ОРД и выполнения оперативно-разыскной функции, представляют собой сложное явление. Ведомственные нормативные правовые акты оперативно-разыскных органов, к примеру, МВД России, ФСИН России, регламентирующие основы организации ОРД, также не содержат дефинитивных норм о понятии методов ОРД и их системе.

Обратим внимание, что в специальной литературе вопрос о понятии и перечне методов ОРД является дискуссионным. В ходе формирования научных представлений по данной проблеме в теории ОРД сложилась целая система взглядов относительно понятия методов ОРД и их разновидностей.

Рассматривая полномочия прокурора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, представляется интересным обращение к зарубежному опыту постсоветских государств. Согласно части 1 ст. 35 Закона Республики Армения от 22 октября 2007 г. «Об оперативно-розыскной деятельности», прокурорскому надзору не подлежат способы организации и осуществления ОРД. По сути, аналогичные нормы содержит Закон Кыргызской Республики от 16 октября 1998 г. № 131 «Об оперативно-розыскной деятельности» (ч. 3 ст. 23). Аналогичное предписание содержится в ч. 3 ст. 21 Закона Республики Таджикистан от 25 марта 2011 г. № 687 «Об оперативно-розыскной деятельности».

Учитывая изложенное, предлагаем уточнить название ст. 21 Федерального закона № 144-ФЗ в следующей редакции: «Прокурорский надзор за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности». Предлагаемое уточнение будет не только соответствовать названию гл. 3 и ст. 30 Федерального закона № 2202-1, но и позволит уточнить предмет прокурорского надзора в указанной отрасли прокурорского надзора.

Кроме этого, представляется целесообразным предписание, содержащееся в ст. 22 «Ведомственный контроль» Федерального закона № 144-ФЗ, после слов «...проведении оперативно-розыскных мероприятий» дополнить следующими словами: «...обеспечивают контроль за организацией, тактикой, методами и средствами осуществления оперативно-розыскной деятельности».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволило сделать следующие выводы и предложения.

Развивая сложившиеся в теории прокурорской деятельности подходы к классификации средств прокурорского надзора, представляется необходимым средства прокурорской деятельности (в целом) подразделять на три группы - те, которые:

призваны обеспечить выявление нарушений закона;

представляют собой реагирование на выявленные нарушения, включая средства, направленные на устранение выявленных нарушений, восстановление нарушенных прав и возмещение причиненного вреда, а также на привлечение виновных к установленной законом ответственности;

призваны выполнить профилактическую роль, включая средства, направленные на предупреждение нарушений закона, а также на устранение причин и условий, способствовавших уже допущенным нарушениям.

Думается, тот факт, что при осуществлении отдельных функций ненадзорного характера прокурор не обладает полномочиями по постановке вопроса об ответственности виновных в нарушении закона лиц, не подрывает правильности подхода при формировании данной классификации. Справедливым представляется суждение о возможности использования в подобной ситуации надзорных средств.

Также допустимым представляется экстраполировать на средства прокурорской деятельности в целом подходы, в соответствии с которыми средства прокурорского надзора подразделяют на правовые и организационно-методические. Думается, что не требует дополнительного обоснования возможность и целесообразность выделять указанные две группы в числе средств прокурорского надзора. Что же касается средств, которые могут быть использованы прокурором при осуществлении деятельности ненадзорного характера, то частично они также непосредственно закреплены

законодательно (прежде всего в процессуальном законодательстве), следовательно, обоснованно могут именоваться правовыми (даже в узком смысле этого слова). Другие могут быть обоснованно отнесены к организационно-методическим по своему характеру и способу регламентации (закрепления в подзаконных актах и организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры РФ).

Предложенные классификации не исчерпывают многообразия видов средств прокурорской деятельности. В качестве оснований для дальнейших классификаций могут быть использованы предмет деятельности в том или ином направлении, цели и задачи деятельности органов прокуратуры в целом, а также при осуществлении различных функций, деятельности в том или ином направлении или поднаправлении деятельности.

Таким образом, сказанное выше позволяет определить следующие направления исследования актуальных проблем, связанных со средствами прокурорской деятельности:

- дальнейшее формирование и уточнение соответствующего понятийного аппарата;
- разработка теоретически и практически значимых классификаций средств прокурорской деятельности по различным основаниям;
- разработка научно обоснованных рекомендаций по использованию тех или иных отдельных средств прокурорской деятельности;
- разработка особенностей использования тех или иных средств прокурорской деятельности в зависимости от реализуемых функций, направлений, поднаправлений прокурорской деятельности.

Предлагаем уточнить название ст. 21 Федерального закона № 144-ФЗ в следующей редакции: «Прокурорский надзор за исполнением законов в оперативно-разыскной деятельности». Предлагаемое уточнение будет не только соответствовать названию гл. 3 и ст. 30 Федерального закона № 2202-1, но и позволит уточнить предмет прокурорского надзора в указанной отрасли прокурорского надзора.

Кроме этого, представляется целесообразным предписание, содержащееся в ст. 22 «Ведомственный контроль» Федерального закона № 144-ФЗ, после слов «...проведении оперативно-розыскных мероприятий» дополнить следующими словами: «...обеспечивают контроль за организацией, тактикой, методами и средствами осуществления оперативно-розыскной деятельности».

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 №1-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. - 2020. - № 11. - Ст. 1416.
2. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 09.11.2021) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 47. - Ст. 4472.
3. Постановление Правительства РФ от 17.07.2021 № 1220 «Об утверждении Правил доступа органов прокуратуры к размещенной в единой информационной системе жилищного строительства информации, необходимой им для осуществления прокурорского надзора» // Собрание законодательства РФ. – 2021. - № 30. - Ст. 5797.
4. Приказ Генпрокуратуры России от 15.02.2011 № 33 (ред. от 20.01.2017) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» // Законность. – 2011. - № 5.
5. Приказ Генпрокуратуры России от 14.04.2015 № 179 (ред. от 25.03.2019) «О реализации прокурорами полномочий, предусмотренных Федеральным законом от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», и об организации прокурорского надзора за исполнением данного Федерального закона» // Законность. – 2015. - № 7.
6. Приказ Генпрокуратуры России от 21.03.2018 № 156 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности» // Законность. – 2018. - № 6.
7. Приказ Генпрокуратуры России от 15.03.2019 № 196 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан»

// Законность. – 2019. - № 5.

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

9. Приказ Генпрокуратуры России от 17.09.2021 № 544 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // Законность. – 2021. - № 12.

10. Приказ Генпрокуратуры России от 13.12.2021 № 744 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних, соблюдением их прав и законных интересов» // Законность. – 2021. - № 12.

Научная и учебная литература

11. Актуальные вопросы прокурорской деятельности -: лекции / О.Н. Коршунова. - Санкт-Петербург, 2015. - 734 с.

12. Буланова Н.В. Участие прокурора в судебных стадиях уголовного судопроизводства: Учеб. пособие / Н.В. Буланова; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. - М., 2019. - 108 с.

13. Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации: новая редакция (постатейный). 3-е изд., перераб. и доп. - Москва: Проспект, 2020. - 256 с.

14. Вошинский М.В. Осуществление государственного и муниципального контроля: защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. - Москва: Редакция "Российской газеты", 2020. Вып. 5. - 144 с.

15. Мацкевич П.Н. Преюдиция в гражданском и административном судопроизводстве. - Москва: Статут, 2020. - 239 с.

16. Булдыгина Н.И. Поддержание государственного обвинения: правовые, организационные и тактические аспекты: Учебно-практическое пособие / Н.И. Булдыгина, А.Н. Иванов, Е.С. Курохтина. - М.: Юрлитинформ, 2012. - 248 с.

17. Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор: Учебник. В 2-х томах / Под общ. ред. проф. Ю.Е. Винокурова. - М.: Изд-во «Юрайт», 2018. - 344 с.
18. Винокуров Ю.Е., Винокуров А.Ю. Прокурорский надзор: Учебник / Под ред. Ю.Е. Винокурова. 12-е изд., перераб. и доп. - М., 2015. - 472 с.
19. Гражданский процесс: Учебник. 4-е изд., перераб. и доп. / Под ред. М.К. Треушникова. - М., 2011. - 240 с.
20. Ергашев Е.Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации. Курс лекций / Е.Р. Ергашев. - Екатеринбург, 2016. - 316 с.
21. Курс доказательственного права: Гражданский процесс. Арбитражный процесс / Под ред. М.А. Фокиной. - М.: Статут, 2014. - 496 с.
22. Модели и стандарты прокурорской деятельности в современных условиях: Учебное пособие / Е.Л. Никитин, Н.В. Кулик. - Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2018. - 80 с.
23. Надзор транспортного прокурора за соблюдением прав участников внешнеэкономической деятельности: Пособие / Академия Ген. прокуратуры Рос. Федерации. - М., 2014. - 96 с.
24. Настольная книга прокурора / Под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; Науч. ред. А.Ю. Винокуров. 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Издательство «Юрайт», 2013. - 1159 с.
25. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. 27 изд. испр. - М.: Издательство АСТ, 2016. - 1360 с.
26. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. 28 изд., перераб. - М.: Изд-во: Мир и образование, 2018. - 1376 с.
27. Прокурорская проверка: методика и тактика проведения: Учебное пособие / Под общей редакцией заслуженного работника прокуратуры РФ, почетного работника прокуратуры РФ, докт. юрид. наук, проф. О.Н. Коршуновой. - СПб.: Изд-во «Юридический центр», 2017. - 428 с.
28. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере

экономики: Сб. метод. материалов / Под общ. ред. А.Э. Буксмана. М.: Ген. Прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. - М.: Изд-во «Мир энциклопедий Аванта+»; «Астрель», 2010. - 875 с.

29. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры): Пособие / В.Г. Бессарабов и др.; Генеральная прокуратура Российской Федерации, Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. - М., 2013. - 80 с.

30. Прокурорский надзор: Учебник / Ю.Е. Винокуров, А.Ю. Винокуров, Б.В. Коробейников, К.Ю. Винокуров, Ф.М. Кобзарев, А.Ф. Козусев; Под ред. Ю.Е. Винокурова. 9-е изд. перераб. и доп. - М.: Изд-во «Юрайт», 2011. - 490 с.

31. Прокурорский надзор: Учебник для вузов / О.Т. Анкудинов, А.Ю. Винокуров, В.П. Рябцев; Под ред. 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма; ИНФРА-М, 2018. - 480 с.

32. Прокурорский надзор: Учебное пособие / Под ред. докт. юрид. наук, проф. О.Н. Коршуновой. 2-е изд. испр. и доп. - СПб.: Изд-во «Юридический центр», 2018. - 480 с.

33. Руководство для государственного обвинителя / В.С. Бурданова, Л.Т. Волнянская, С.Г. Евдокимов и др.; Под ред. О.Н. Коршуновой; Ассоциация юрический центр. 2-е изд., испр. и доп. - СПб.: Юридический центр «Пресс», 2011. - 772 с.

34. Руководство для государственного обвинителя: Учебное пособие / Коллектив авторов; Под ред. О.Н. Коршуновой. 4-е изд., испр. и доп. - М.: ЮСТИЦИЯ, 2019. - 628 с.

35. Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики: монография / О.Н. Коршунова, В.В. Лавров, Е.Л. Никитин и др. - Москва: РУСАЙНС, 2019. - 268 с.

Публикация в научных журналах, сборниках и СМИ

36. Абдул-Кадыров Ш.М. Организация прокурорского надзора за

исполнением законодательства о противодействии коррупции в Чеченской Республике // Законность. - 2018. - № 1. - С. 10 - 12.

37. Бозоян А.О. Реализация полномочий прокурора, предусмотренных п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ // Законность. - 2017. - № 11. - С. 19 - 22.

38. Бозров В.М., Ергашев Е.Р., Кобзарев Ф.М. Возбуждение и расследование уголовных дел прокурором: шаг вперед или два шага назад // Вестник Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. - 2018. - № 3(65). - С. 89 - 95.

39. Бондарь Н.С. Конституционная категория достоинства личности в ценностном измерении: теория и судебная практика / Н.С. Бондарь // Конституционное и муниципальное право. - 2017. - № 4. - С. 19 - 31.

40. Бут Н.Д. Прокурорский надзор за соблюдением конституционного права на свободу экономической деятельности // Вестник Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. - 2017. - № 1. - С. 94 - 100.

41. Векшин В.П. Правовой статус прокуратуры субъекта Российской Федерации // Вестник Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. - 2017. - № 1(57). - С. 46 - 50.

42. Винокуров А.Ю. Привлечение прокурором специалиста при проведении проверки исполнения закона: история вопроса // Административное и муниципальное право. - 2017. - № 9. - С. 50 - 63.

43. Гулик А.Г. Разграничение составов правонарушений, предусмотренных статьями 5.39 и 5.59 КоАП, при осуществлении прокурорского надзора // Законность. - 2020. - № 9. - С. 21 - 23.

44. Домченко А.С. Проблемы осуществления российской прокуратурой надзора за законностью нормативных правовых актов органов исполнительной власти // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». - 2017. - № 1. - С. 105 - 116.

45. Исламова Э.Р. Обеспечение прокурором законности нормативных правовых актов в сфере инвестиционной деятельности // Законность. - 2019. -

№ 10. - С. 25 - 29.

46. Кабатов Д.Л., Тугутов Б.А. Особенности прокурорского надзора за исполнением законодательства об исполнительном производстве // Законность. - 2020. - № 3. - С. 28 - 31.

47. Канунникова Н.Г. Особенности правового положения прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. - 2020. - № 9. - С. 43 - 45.

48. Капинус О.С. Цифровизация деятельности органов прокуратуры: настоящее и будущее // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. - 2018. - № 4(66). - С. 5 - 10.

49. Каринус О.С. Деятельность органов прокуратуры по обеспечению защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера // Вестник Ун-та прокуратуры Рос. Федерации. - 2019. - № 3. - С. 5 - 9.

50. Карпышева Ю.О. Осуществление прокурором профилактики правонарушений // Законность. - 2020. - № 3. - С. 40 - 44.

51. Карпышева Ю.О. Привлечение прокурором к проведению проверки исполнения законов представителей иных государственных органов // Законность. - 2020. - № 9. - С. 27 - 29.

52. Карташкин В.А. Отраслевые международные принципы прав человека / В.А. Карташкин // Современное право. - 2018. - № 5. - С. 111 - 118.

53. Каширина О.Н. Прокуратура России - субъект предупреждения преступлений // Законность. - 2017. - № 11. - С. 31 - 32.

54. Кобзарев Ф.М. Об основных понятийных и содержательных аспектах прокурорской деятельности // Вестник Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. - 2018. - № 1(63). - С. 24 - 29.

55. Коломеец Е.В. Обеспечение законности решений об отказе в возбуждении уголовного дела средствами прокурорского реагирования // Вестник Омской юридической академии. - 2018. - № 3. - С. 314 - 318.

56. Костенко Е.Н. Объекты прокурорского надзора за исполнением

законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних // Современное право. - 2018. - № 7-8. - С. 28 - 33.

57. Леонтьев Л.Л. Анализ состояния законности как деятельность органов прокуратуры // Законность. 2020. № 10. С. 14 - 18.

58. Леонтьева А.Ю. Актуальные проблемы надзора за исполнением Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // Законность. - 2018. - № 2. - С. 41 - 42.

59. Мельникова М.Б. Роль прокурора в оценке законности отобрания ребенка у родителей // Законность. - 2018. - № 2. - С. 37 - 40.

60. Никитин Е.Л. Особенности определения и реализации полномочий прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности // Юридическая мысль. - 2017. - № 1(99). - С. 124 - 130.