

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Юридический факультет

Кафедра Правосудие
(наименование)

Направление подготовки (специальность) 40.04.01 «Юриспруденция»
(код и наименование)

Магистерская программа «Судебная, прокурорская, адвокатская защита»
(код и наименование)

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему

«Роль прокуратуры в укреплении законности в России»

Студент 153ЮМ4 _____ Троицкая Дарья Александровна
номер группы подпись, дата (фамилия, имя, отчество)

Научный руководитель: К.Ю.Н., доцент _____ Молева Г.В.
должность подпись, дата инициалы, фамилия

Консультанты:

по _____
наименование раздела, звание, должность подпись, дата инициалы, фамилия

по _____
наименование раздела, звание, должность подпись, дата инициалы, фамилия

Нормоконтролер: К.Ю.Н., доцент _____ Яшина А.А.
должность подпись, дата инициалы, фамилия

Рецензент: _____ Керженова Г.Р.
должность подпись, дата

Работа допущена к защите в ГЭК (протокол заседания кафедры от _____ 2017 № __)

Заведующий кафедрой Правосудие _____ Терехин В.А.
название подпись, дата инициалы, фамилия

Работа защищена с оценкой _____ (Протокол ГЭК от _____ 2017 г. № __)

Секретарь ГЭК _____ Казакова П.В.
подпись, дата инициалы, фамилия

Пенза 2017

ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Юридический факультет

Направление «Юриспруденция»

УТВЕРЖДАЮ

Зав.кафедрой Правосудие

название

_____/В.А.Терехин/

(инициалы и фамилия)

_____ 2017 г.

ЗАДАНИЕ

на выпускную квалификационную работу студента (ки)

Троицкой Дарьи Александровны

(фамилия, имя, отчество)

1. Тема работы «Роль прокуратуры в укреплении законности в России»

2. Научный руководитель доцент, к.ю.н., Молева Галина Владимировна

3. Дата выдачи задания 25 ноября 2015 года

4. Срок сдачи студентом законченной работы 23 декабря 2017 года

5. Перечень подлежащих разработке вопросов:

- Конституционно-правовой статус прокуратуры в Российской Федерации
- Место прокуратуры в системе органов государства
- Законность как основа обеспечения единого правового пространства
- Принципы обеспечения законности в правотворческой деятельности прокуратуры
- Реализация функции надзора за соблюдением законности органами прокуратуры
- Теоретические и правовые основы взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности
- Организация работы прокуратуры по взаимодействию с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности.

Раздел	Консультант	Подпись, дата	
		Задание выдал	Выполненное задание принял
Введение		10.11.2017	10.12.2017
1 Конституционные основы деятельности прокуратуры в РФ		25.11.2015	03.04.2016
2 Сущность и особенности деятельности прокуратуры по обеспечению законности		04.04.2016	25.12.2016
3 Современное состояние взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности		15.01.2017	30.05.2017
Заключение		10.11.2017	23.12.2017

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
1 КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	10
1.1 Конституционно-правовой статус прокуратуры в Российской Федерации	10
1.2 Место прокуратуры в системе органов государства	25
2 СУЩНОСТЬ И ОСОБЕННОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЗАКОННОСТИ	39
2.1 Законность как основа обеспечения единого правового пространства.....	39
2.2 Принципы обеспечения законности в правотворческой деятельности прокуратуры.....	47
2.3 Реализация функции надзора за соблюдением законности органами прокуратуры.....	57
3 СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРОКУРАТУРЫ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	68
3.1 Теоретические и правовые основы взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности	68
3.2 Организация работы прокуратуры по взаимодействию с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности	77
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	92
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	96

ВВЕДЕНИЕ

Принятие 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации стало важным этапом на пути становления России как демократического правового государства. Нынешняя российская Конституция содержит и новые подходы к проблемам российского федерализма. Ее значимость в этом направлении еще не до конца оценена. Фактически Конституцией РФ 1993 г. было завершено создание современных основ российского федерализма, и Россия в этой связи превратилась из унитарного государства, каким она являлась фактически после 1918 г., в государство федеративное. Субъекты федерации получили право на собственное законодательство.

В этой связи свою значимость приобрели проблемы соответствия законодательства субъектов Российской Федерации федеральному законодательству и Конституции Российской Федерации. Другими словами, на первое место в двухуровневой системе законодательства России как федеративного государства стала выходить проблема укрепления конституционной законности. В ее решении принимают участие в той или иной степени все государственные органы. Однако особое место в ней принадлежит органам прокуратуры, поскольку прокуратура как самостоятельный и независимый государственный орган осуществляет надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Выяснение роли прокуратуры в государственном механизме обеспечения конституционной законности имеет свою научно-теоретическую и практическую значимость.

В научно-теоретическом плане изучение настоящей проблемы позволяет выявить роль прокуратуры в российском обществе как

правоохранительного органа, ее место в государственном механизме обеспечения конституционной законности, разработать научную концепцию правового положения прокуратуры в системе разделения властей и в системе обеспечения конституционной законности. Ведь в современных условиях реализация законности сопряжена с рядом сложностей, значительная часть которых связана с отсутствием значительного законодательного опыта в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

В практическом плане изучение данной проблемы дает возможность повысить эффективность деятельности прокуратуры в области надзора за соблюдением конституционной законности, выработать систему практических рекомендаций по совершенствованию законодательства в части, касающейся данной отрасли надзора.

Степень научной разработанности проблемы. В настоящее время в науке конституционного права уделяется значительное внимание изучению конституционной законности и роли государственных органов в его реализации. Здесь необходимо назвать фундаментальные теоретико-правовые и государствоведческие исследования С. С. Алексеева, М. В. Баглая, Л. Д. Воеводина, В. Т. Кабышева, В. А. Карташкина, Б. И. Козловой, О. Е. Кутафина, Е. А. Лукашевой, В. О. Лучина, Н. И. Матузова, Л. А. Морозовой, В. С. Нерсисянца, В. Е. Чиркина и других авторов.

Однако вопросы роли прокуратуры в системе обеспечения конституционной законности в них не подвергаются специальному исследованию. Работы указанных авторов рассматривают данную проблему как составную часть других проблем. Однако они играют важную методологическую роль в рассмотрении нашей проблемы.

Специально вопросы организации и деятельности органов прокуратуры, определении ее места и роли в государственном механизме России были предметом исследования таких ученых как В. И. Басков, В. П.

Беляев, В. Г. Бессарабов, С. Н. Бочарова, Г. И. Бровин, В. З. Гушин, В. Г. Даев, Н. А. Дегтярева, В.С. Джатиев, С. Ю. Зайков, Ф. М. Кобзарев, Н. И. Костенко, С.С. Кравчук, Н.С. Малеин, В. П. Рябцев, Ю.И. Скуратов и других. В их работах основное внимание уделено изучению конституционно-правового статуса прокуратуры, ее места в системе разделения властей, историко-теоретическому анализу этого государственно-правового института. Эта группа исследований достаточно многочисленная. В них рассматриваются различные, заслуживающие внимания аспекты деятельности прокуратуры.

Вместе с тем, при всей многочисленности научных исследований, посвященных прокуратуре, ее деятельность в области обеспечения конституционной законности специально рассматривается только в некоторых работах. В этой связи следует назвать исследования таких авторов как А. В. Безлепкина, В. Г. Бессарабов, В. З. Гушин, Н. В. Мельников, С. А. Осибян, А. В. Чурилов.

Таким образом, актуальность проблемы и ее недостаточная разработанность предопределили выбор темы исследования.

Цель выпускной квалификационной работы состоит в определении места прокуратуры в системе органов государственной власти и в системе разделения властей и ее влияния на обеспечение конституционной законности.

Поставленная цель определила и основные задачи работы:

- раскрыть конституционно-правовой статус прокуратуры в Российской Федерации и ее место в системе органов государства;
- установить специфику и особенности деятельности прокуратуры по обеспечению законности;
- определить основные направления деятельности прокуратуры в сфере обеспечения и соблюдения законности;
- определить принципы деятельности прокуратуры;

- исследовать особенности реализации функции надзора за соблюдением законности органами прокуратуры;
- проанализировать современное состояние взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности.

Объектом выпускной квалификационной работы является комплекс отношений, возникающих в процессе формирования, становления и развития правовых основ, определяющих место и роль российской прокуратуры в конституционной системе государственных органов России, организация и деятельность прокуратуры Российской Федерации в сфере укрепления законности.

Предметом выпускной квалификационной работы служат правовые нормы, регулирующие организацию и деятельность органов прокуратуры Российской Федерации, а также прокурорский надзор за соблюдением законности.

Нормативную базу работы составляют Конституция РФ, Федеральные конституционные законы, Федеральные законы, конституции и уставы субъектов Российской Федерации, касающиеся института прокуратуры и обеспечения конституционной законности, другие нормативные правовые акты.

Теоретическую основу работы составили научные труды в области законности, прокурорской деятельности (в основном в части надзора за исполнением законов органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления законодательством их правовых актов) А.И. Алексеева, С.Г. Березовской, А.Д. Берензона, В.Г. Бессарабова, А.Д. Бойкова, И.П. Виноградова, А.Ю. Винокурова, Ю.Е. Винокурова, Б.М. Дубровинского, А.А. Жидких, Р.Н. Зинурова, А.Х. Казариной, Ф.М. Кобзарева, Т.Л. Маркелова, С.Г. Новикова, Е.И. Орловской, А.А. Петуховского, В.П. Пивненко, Н.А. Поддубного, Т.А. Рабко, Н.П.

Руднева, В.П. Рябцева, А.С. Саломаткина, К.Ф. Скворцова, А.Ф. Смирнова, А.Я. Сухарева, Ю.Н. Турыгина, Э.Б. Хатова, Р.Б. Хуторецкого, В.Б. Ястребова и др.

Кроме того, существенную помощь в решении поставленных задач оказали работы: по теории государственной власти и местного самоуправления – С.А. Авакьяна, О.Е. Кутафина и др.; по социологии – А.И. Кравченко, Л.Н. Москвичева, Г.В. Осипова, В.И. Староверова и др.; по психологии – М.Ю. Кондратьева, В.Г. Крысько, В.В. Романова, В.Б. Шапарь и др.

В качестве методов в работе использовались диалектический подход к анализу становления и развития института прокуратуры России, общенаучные и частнонаучные методы исследования: системный подход, исторический, логический, сравнительно-правовой, формально-юридический и другие методы.

Научная и практическая значимость: данная работа может представлять интерес в учебном процессе (в качестве учебного пособия по спецкурсу), а также может быть использована в практической деятельности органов прокуратуры.

Апробация результатов исследования. По результатам диссертационного исследования была опубликована научная статья:

Место прокуратуры в системе разделения властей //Труды XIII Международной научно-практической интернет-конференции «Молодежь. Наука. Инновации». - Пенза. - 2016. - С.224-228.

Структура работы отражает логику и последовательность научного исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения, списка использованных источников.

1 КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1 Конституционно-правовой статус прокуратуры в Российской Федерации

Вопрос конституционно-правового статуса прокуратуры Российской Федерации в целом, как и проблема его правового регулирования требуют особого внимания и имеют важное значение в исследовании сущности и роли прокуратуры в государственном механизме, выявлении ее значения для общества и государства, анализе правозащитного потенциала, что предопределяет и характеризует эффективность функционирования прокурорской системы.

Правовой статус – правовое положение прокуратуры Российской Федерации, закрепленное на законодательном уровне.

По мнению В.Ю. Шобухина, правовой статус прокуратуры – это правовое положение органов и учреждений прокуратуры, наделенных совокупностью полномочий для осуществления ими своих функций по обеспечению законности, отражающее их место и роль в обществе и государстве¹.

Такой подход к определению правового статуса прокуратуры представляется достаточно оправданным, однако не отражает все его компоненты, фиксируя только полномочия, функции и место прокуратуры в структуре государственного механизма.

Следует согласиться с позицией Е.И. Козлова и О.Е. Кутафина, согласно которой «...формирование правового статуса государственных органов происходит следующим образом: прежде всего, выясняется потребность в них, затем четко определяется их назначение, в соответствии с

¹ Шобухин В.Ю. Статус российской прокуратуры: монография. Екатеринбург, 2009. С.21.

которым устанавливаются задачи, а на основе последних – полномочия»¹. Категории «правовой статус» и «конституционно-правовой статус» соотносятся как целое и часть. Именно конституционно-правовой статус выступает одной из разновидностей правового статуса прокуратуры РФ, М.С. Шалумов справедливо отмечает, что правовой статус государственного органа включает в себя правовые нормы, регулирующие деятельность данного органа, закрепление в них места, роли и назначения органа в государственном механизме; полномочия по реализации возложенной функции².

Основу правового статуса любого субъекта права составляет его конституционно-правовой статус. Это в полной мере относится и к прокуратуре, конституционно-правовой статус которой можно определить как закрепленное в конституции страны правовое положение прокуратуры, ее социальное назначение, место в системе органов власти, принципы организации и деятельности.

Соответствуют ли такому пониманию конституционно-правового статуса прокуратуры конституционные нормы о прокуратуре в Российской Федерации, то ответ будет очевиден – нет. Закрепление статуса прокуратуры в Конституции РФ фактически свелось к установлению ее системы и решению ключевых вопросов ее организации. Социального предназначения прокуратуры, ее компетенции и места в системе органов государственной власти Конституция РФ не закрепляет.

Это свидетельствует о неопределенности правового статуса прокуратуры.

Необходимо также отметить, что в большинстве стран СНГ, в том числе в Российской Федерации, основополагающей функцией прокуратуры является функция надзора за точным и единообразным исполнением законов

¹ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М.: Юрайт. 2012. С.151.

² Шалумов М.С. Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях реформирования демократического государства: дисс. д.ю.н. Екатеринбург, 2002. С.70-71.

и Конституции страны и только в некоторых странах (среди них Грузия и Украина) – уголовное преследование¹.

Прокуратура Российской Федерации на современном этапе развития представляет собой единую федеральную централизованную систему органов и организаций, основным назначением которой является осуществление надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ, а также выполнение иных функций в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а равно охраняемых законом интересов общества и государства. Исходя из этого очевидно, что ключевое место в числе функций прокуратуры занимает надзорная, в связи с чем отдельного внимания заслуживает проблема выявления места и роли прокуратуры в системе надзорно-контрольных органов. Исследование данных вопросов актуально прежде всего в контексте их конституционно-правового регулирования. Тем более что в Конституцию РФ в 2014 г. были внесены изменения, затрагивающие статус российской прокуратуры.

Основы конституционно-правового статуса прокуратуры Российской Федерации закреплены в ст. 129 Конституции Российской Федерации, подвергшейся определенным изменениям в связи с принятием Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»². Кроме того, в п. «о» ст. 71 закономерно предусмотрено, что прокуратура находится в ведении Российской Федерации.

При этом определенный перечень полномочий в гл. 7 Конституции Российской Федерации закреплен лишь в отношении судебных органов –

¹ Ахметова А.Б. Сравнительный анализ конституционно-правового статуса прокуратуры в Республике Казахстан и Российской Федерации // *Общественные науки. Политика и право*. 2014. №1 (9). С.61-67.

Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации. В отношении прокуратуры Российской Федерации подобная конкретизация отсутствовала уже в первоначальной редакции Конституции Российской Федерации.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ также не внес ясность в указанном отношении, исключив в ч. 1 ст. 129 определение прокуратуры в качестве «единой централизованной системы с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации» и сориентировав на отсылочную норму к федеральному закону, которым должны определяться полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации.

Прокуратура Российской Федерации на сегодняшний день является неотъемлемой и важнейшей частью государственного устройства, будучи гарантом соблюдения Конституции РФ и иных нормативных правовых актов, действующих на территории Российской Федерации.

Прокуратура обеспечивает защиту прав и свобод человека и гражданина; охраняет интересы общества; является надзорным органом; она независима от органов государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти и не относится ни к одной из ветвей власти. Прокуратура – единая федеральная централизованная система органов. Правовой статус прокуратуры и ее полномочия определяются рядом нормативных правовых актов, в первую очередь Конституцией РФ (ст. 129) и Федеральным законом от 17 января 1992 г. №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре).

В большинстве стран сформирована система специальных государственных органов, осуществляющих функцию уголовного преследования и поддержания государственного обвинения в уголовном судопроизводстве. В одних государствах прокуратура является составной

частью суда, в других организационно отделена от него. В некоторых странах прокуратура входит в систему министерства юстиции.

На данный момент в Российской Федерации прокуратура подотчетна и подведомственна Совету Федерации Российской Федерации, что следует из п. 2 ст. 129 Конституции РФ: «Генеральный прокурор Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации». При этом ст. 12 Закона о прокуратуре регулирует порядок назначения на должность Генерального прокурора Российской Федерации: «Генеральный прокурор Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации». Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации указанный доклад Генеральный прокурор Российской Федерации представляет лично на заседании палаты. Таким образом, в правовых нормах закреплены основные административно-правовые гарантии деятельности прокуратуры, ее статус в системе государства и подотчетность.

Структура прокуратуры качественно описана в Законе о прокуратуре: систему прокуратуры составляют Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные учреждения, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры.

В Конституции РФ нет четкого определения полномочий прокуратуры. При этом место прокуратуры в системе государственных органов имеет

важнейшее значение для установления статуса системы органов прокуратуры, их организации и деятельности¹.

В гл. 7 Конституции РФ регулируются в первую очередь базовые вопросы отправления правосудия, организации судебной системы, правового статуса судей. Статья 129 посвящена прокуратуре. В ней до указанных изменений было провозглашено, что прокуратура – это единая централизованная система с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Определен порядок назначения на должность и освобождения от должности Генерального прокурора РФ Советом Федерации по представлению Президента РФ, а нижестоящих прокуроров в статусе руководителей прокуратур – Генеральным прокурором (при этом кандидатуры прокуроров субъектов Российской Федерации – по согласованию с соответствующим субъектом федерации). В ч. 5 ст. 129 Конституции РФ предусматривалось, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом.

Претерпела изменения сама ст. 129 Конституции РФ. Так, к сожалению, из Конституции исключена норма, в которой предусматривалось, что прокуратура Российской Федерации представляет собой единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ (т.е. закреплялись конституционные принципы построения прокурорской системы). Эта норма составляла конституционную основу статуса российской прокуратуры, гарантировавшую независимость прокурорской системы и недопустимость ее децентрализации с так называемым «двойным» подчинением. Представляется, данное положение обязательно следует вернуть в Конституцию. Изменен порядок назначения на должность и освобождения от

¹ Воробьев Т.Н. Проблемы определения правового статуса прокуратуры в Российской Федерации // Современное право. 2014. №6. С. 38 - 42.

должности заместителей Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов Федерации и приравненных к ним по статусу специализированных прокуроров.

Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ расширены полномочия Президента Российской Федерации по представлению к назначению Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на должность и освобождению от должности помимо Генерального прокурора Российской Федерации также и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации.

Полномочия по назначению прокуроров субъектов Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации, согласованному с субъектами Российской Федерации также перешли к Президенту Российской Федерации. При этом освобождение прокуроров субъектов Российской Федерации от должности производится Президентом Российской Федерации без каких-либо дополнительных согласований.

Также у Генерального прокурора Российской Федерации исключены, а Президенту Российской Федерации предоставлены полномочия по назначению на должность и освобождению от должности иных прокуроров, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров.

Таким образом, президентская составляющая в формировании кадрового состава системы прокуратуры Российской Федерации значительно возросла, при оставлении общей контролирующей функции Совета Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации.

В целом же ст. 129 Конституции Российской Федерации сохранила содержательную направленность на регулирование организационных и

структурных вопросов организации деятельности прокуратуры Российской Федерации¹.

В ч. 1 ст. 129 Конституции РФ предусмотрено, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры РФ определяются федеральным законом. Ранее эта норма находилась в ч. 5 названной статьи. Здесь формулировку «федеральным законом» можно рассматривать в широком (без конкретизации) и узком смысле. В последнем случае имеется в виду ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» как конкретный федеральный закон.

Если данную формулу в ч. 1 ст. 129 воспринимать именно в этом смысле, то стоит подумать о целесообразности придания этому Закону более высокого статуса, сделав его федеральным конституционным законом, особенно если учесть, что ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» был принят в 1992 г. как Закон Российской Федерации (а не федеральный закон).

Более того, стоит подумать о возможности посвящения правовому регулированию статуса прокуратуры отдельной главы Конституции.

В этой части заслуживает внимания опыт конституционно-правового регулирования статуса прокуратуры в советский период. Так, в Конституции СССР 1977 г. регламентации организации и деятельности прокуратуры была посвящена целая глава, в Конституции СССР 1936 г. была глава о суде и прокуратуре. Положения союзных Конституций воспроизводились в Конституциях РСФСР. Здесь предусматривались порядок назначения на должность и срок полномочий прокуроров в статусе руководителей органов прокуратуры, прокурорский надзор провозглашался высшим, перечислялись поднадзорные субъекты, закреплялась независимость прокуроров.

¹ Авершин В.В. Некоторые проблемы установления конституционно-правового статуса прокуратуры в Российской Федерации // Наука. Общество. Государство. 2014. №4 (8). С.1-11.

В ч. 1 ст. 104 Конституции РФ 1993 г. перечислены субъекты, обладающие правом законодательной инициативы (ранее здесь предусматривался также Высший Арбитражный Суд РФ).

К сожалению, ни прокуратура Российской Федерации в целом, ни Генеральный прокурор РФ в их перечень не включены, несмотря на то что прокуратура является в государстве ключевым надзорным органом с исторически сложившимися целями обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Российскую прокуратуру отличает универсальность функций, основной из которых является надзорная, и прежде всего – это надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов. Причем на данном участке прокурорской деятельности в законодательстве традиционно выявляются множество пробелов и противоречий, несовершенство отдельных законодательных норм, потребность в принятии новых нормативных правовых актов. Большое внимание уделяется проверке региональных законодательных актов на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Все это усложняется в условиях современного интенсивного законотворческого процесса на федеральном и региональном уровнях, сложной структурой органов государственной и муниципальной власти¹.

Вовлеченность прокурорского надзора практически во все сферы правового регулирования общественных отношений, с одной стороны, требует от прокуроров глубокого знания норм действующего законодательства, а с другой – дает возможность иметь широкую осведомленность о реальном положении в сфере соблюдения Конституции РФ и исполнения законов, выявлять потребности в правовой регламентации

¹ Шобухин В.Ю. К вопросу о конституционно-правовом регулировании статуса российской прокуратуры // Российское право: образование, практика, наука. 2015. №4. С.73-76.

общественных отношений. Примечательно обстоятельство, что в конституциях и уставах многих субъектов Российской Федерации для региональных прокуроров предусматривается право законодательной инициативы, и в законодательных (представительных) органах власти к их законопроектам относятся с большим вниманием. Однако согласно п. «о» ст. 71 Конституции РФ прокуратура находится в ведении РФ, а положениям ст. 3 Федерального закона №2202-1 – возложение на прокуратуру функций, не предусмотренных федеральными законами, не допускается¹.

Следует признать, что положительная права законодательной инициативы очевидна, как велико и значение органов прокуратуры в правотворческом процессе. В этой связи вполне оправданно и закономерно закрепить на конституционном уровне за Генеральным прокурором РФ и нижестоящими прокурорами (на соответствующем уровне) право законодательной инициативы, т.е. ч. 1 ст. 104 Конституции РФ дополнить в соответствии со сложившейся законодательной терминологией в данной норме словами «прокуратуре» или указать «Генеральному прокурору Российской Федерации», поскольку последний выступает в качестве представителя всей прокурорской системы как ее руководитель. Соответствующие изменения потребуются внести и в ст. 9 Федерального закона №2202-1, где регулируется участие прокуратуры в правотворческой деятельности. Здесь можно будет раскрыть право законодательной инициативы более подробно, в том числе для прокуроров на региональном и местном уровнях власти.

Вовлеченность прокурорского надзора практически во все сферы правового регулирования общественных отношений, с одной стороны, требует от прокуроров глубокого знания норм действующего законодательства, а с другой – дает им возможность быть широко

¹ Шобухин В.Ю. Тенденции и перспективы развития конституционно-правового статуса российской прокуратуры и современная судебная реформа // Современное право. 2014. №11. С. 36 - 40.

осведомленными о реальном положении дел в сфере соблюдения Конституции РФ и исполнения законов, выявлять потребности в правовой регламентации общественных отношений.

Необходимо отметить и то, что в конституциях и уставах абсолютного большинства субъектов Российской Федерации для региональных прокуроров предусматривается право законодательной инициативы. Положительная роль такого права очевидна, как очевидно и важное значение органов прокуратуры в правотворческом процессе. Поэтому справедливо и закономерно закрепить на конституционном уровне за Генеральным прокурором РФ и нижестоящими прокурорами (на соответствующем уровне) право законодательной инициативы. Для этого необходимо ч. 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации дополнить словами «прокуратуре» (если следовать сложившейся в данной норме законодательной терминологии) или «Генеральному прокурору Российской Федерации», поскольку последний выступает в качестве представителя всей прокурорской системы как ее руководитель. Соответствующие изменения потребуются внести и в ст. 9 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», где регулируется участие прокуратуры в правотворческой деятельности. Здесь можно будет раскрыть право законодательной инициативы более подробно, в том числе для прокуроров на региональном и местном уровнях.

В ч. 2 ст. 125 Конституции РФ перечислены субъекты, уполномоченные обращаться в Конституционный Суд РФ с запросами. Здесь также не указан Генеральный прокурор РФ.

Вместе с тем в Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П за Генеральным прокурором признано («не исключено») право («возможность») обращаться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке соответствия Конституции РФ конституций и уставов субъектов Федерации. Кроме того, в п. 6 ст. 35 ФЗ «О прокуратуре РФ» предусмотрено, что Генеральный прокурор вправе обращаться в Конституционный Суд по

вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле. С учетом указанного обстоятельства представляется вполне закономерным дополнить ч. 2 ст. 125 Конституции РФ словами «Генерального прокурора Российской Федерации».

В теории правоохранительных органов в настоящее время существует несколько основных направлений относительно установления правового статуса прокуратуры.

Во-первых, прокуратура является органом государственного надзора. Прокурорский надзор за исполнением законов является деятельностью специфической. Ее осуществляют государственные федеральные органы прокуратуры от имени РФ. Прокурорский надзор состоит в проверке точности при соблюдении законов, действующих на российской территории, и исполнения Конституции страны. Данная деятельность является самостоятельным типом государственной деятельности. Ее, кроме органов прокуратуры, никакие прочие общественные, государственные, самодельные или другие органы, учреждения, организации, физические лица, объединения, должностные лица и т.д. осуществлять не в праве.

Прокурорский надзор производится от имени РФ. Осуществляющий проверку прокурор обеспечивает защиту интересов не отдельных органов в субъектах федерации, местном самоуправлении или в другой исполнительной, представительной или судебной власти. Деятельность в данном случае представлена от имени всех вышеуказанных отраслей и структур в совокупности, объединенных общей государственной системой.

Наличие самостоятельности у этого вида деятельности государственного значения, отличие от прочих типов деятельности, как самой прокуратуры, так и других органов, представлены в ее содержании. Состоит оно не только в проверке точности при соблюдении законов и

Конституции России, но и соответствии закону прочих нормативно-правовых актов, а также принятии мер по устранению выявленных преступлений¹.

Прокурорский надзор, являясь деятельностью специфичной, не относится к деяниям какой-либо одной ветви во власти (судебной, исполнительной, представительной), имея, вместе с этим, признаки каждой из них. В этой связи правовой статус прокуратуры должен включать в себя максимальный объем полномочий в данном направлении.

Во-вторых, органам прокуратуры отведено особое место в структуре российского государства. Они имеют функциональное отношение к предусмотренным Конституцией России ветвям власти. Не относясь полностью ни к одной из них, прокурорский надзор позволяет уравнивать их, обеспечивая оптимальное функционирование. Данное обстоятельство обуславливает необходимость уравновесить полномочия органов прокуратуры определенными ограничениями со стороны органов власти.

В-третьих, прокуратура и Федеральное собрание РФ представляют собой две самостоятельные системы сдержек и противовесов, которые не только сотрудничают друг с другом, но и владеют нужным комплектом средств, позволяющим сдерживать друг друга от произвола.

Конкретное взаимодействие прокуратуры с органами законодательной ветви власти содержится в том, что главная функция прокуратуры – надзор за исполнением законов – считается гарантом устойчивости всей законодательной системы. Прокуратура проверяет выполнение законов на территории России, а еще соотношение законам нижестоящих правовых актов. Конкретно благодаря этому обстоятельству некоторые эксперты по-прежнему считают прокуратуру своего рода «придатком» законодательной ветки власти.

¹ Смоленский М.Б. Прокурорский надзор: учебник / под ред. М.Б. Смоленского, И.А. Жильцова. М.: Дашков и Ко»; Академцентр, 2011. С.14. 240 с.

Важнейшей сферой сотрудничества прокуратуры и законодательных органов власти является правотворчество. Объясняется это тем, что прокуратура, как никакой другой орган государства, осведомлена о состоянии законности в стране, о реальном действии законов, их соответствии жизненным потребностям, возможных законодательных пробелах и упущениях.

Прокуратура проводит правовую экспертизу проектов законов и других нормативных актов. И такая экспертиза является не только общепринятой формой участия прокуратуры в правотворческой деятельности, но и важнейшим инструментом осуществления надзора за издаваемыми нормативными актами.

Важной формой взаимодействия прокуратуры и Федерального собрания является также порядок назначения и освобождения от должности Генерального прокурора РФ. Как было сказано выше, в соответствии с п. «з» ст. 102, ч. 2 ст. 129 Конституции РФ, ст. 12 Федерального закона о прокуратуре генеральный прокурор назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента РФ.

В то же время, говорить о зависимом положении прокуратуры нельзя. Прокуратура никак не принадлежит к законодательной ветви власти.

С другой стороны, важным является тот факт, что законом ограничены возможности прокуратуры в осуществлении надзора за деятельностью Правительства Российской Федерации, реализующего согласно ст. 110 Конституции Российской Федерации исполнительную власть в Российской Федерации. Так, ст. 24 федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» гласит: «В случае несоответствия постановлений Правительства Российской Федерации Конституции Российской Федерации и законам Российской Федерации Генеральный прокурор Российской Федерации информирует об этом Президента Российской Федерации». По сути, все, что

может сделать прокуратура, это ждать решения Президента. Таким образом, правительство уходит из-под влияния прокуратуры, имея при этом большое количество полномочий, связанных с определением ее финансовой и материально-технической базы.

В-четвертых, прокуратура является не только органом надзора, но и активным участником в уголовном судопроизводстве. Прокурор в уголовном процессе имеет полномочия по проверке законности и обоснованности принятых решений. В то же время в полномочия Следственного комитета Российской Федерации, федерального органа исполнительной власти, входят проверка сообщений о преступлениях, совершенных прокурорами, возбуждение в отношении прокуроров уголовных дел и осуществление их предварительного расследования¹.

Прокуратура и суд, в качестве органов государственной власти, объединены в систему органов государства и связаны общими целями и задачами.

Как положения Конституции РФ, так и обновленное федеральное законодательство, и особенно УПК РФ, свидетельствуют о расширении сферы взаимных контактов прокуратуры и суда, увеличении точек их соприкосновения, повышении значимости одинакового понимания и применения законов правоприменительными органами².

Подводя итоги, можно сделать вывод, что современная российская прокуратура является самостоятельным государственно-правовым институтом, представляющим собой отдельную, независимую федеральную централизованную систему органов государственной власти.

Достижение законности и правообеспеченности возможно при наличии независимого и централизованного внешнего органа власти, наделённого

¹ Ивашенко М.А. Место и роль прокуратуры в системе органов государственной власти // Молодой ученый. 2014. 8. С. 675-677.

² Деменкова Е.В. Прокуратура в системе органов государственной власти // Государство и право в XXI веке. 2016. №1. С.58-63.

полномочиями для выявления нарушений и их устранения. Такую роль может играть только прокуратура.

Статус Закона о прокуратуре стоит повысить до статуса федерального конституционного закона, в том числе включив соответствующую ссылку в Конституцию Российской Федерации, где прокуратуре (в основном ее кадровым вопросам) посвящена отдельная статья. В Конституции можно выделить главу о прокуратуре, в которой предусмотреть наряду с уже урегулированными вопросами цели и задачи прокуратуры, ее основные функции, принципы организации и деятельности прокурорской системы, закрепить гарантии неприкосновенности и независимости прокурорских работников. Согласование с субъектами Федерации кандидатур региональных прокуроров при назначении последних на должность следует отменить.

1.2 Место прокуратуры в системе органов государства

Как любая цивилизованная страна, Российская Федерация выстраивает собственный национальный механизм обеспечения правопорядка в стране и надзора за соблюдением законности всеми субъектами правоотношений, а роль ведущего и наиболее компетентного звена в этом механизме отведена российской прокуратуре.

В современных условиях российской государственности трудно переоценить место и роль прокуратуры в деле обеспечения безопасности общества и государства, защиты прав и законных интересов государственных и негосударственных организаций, общественных объединений, групп граждан и каждого гражданина страны. Однако этот очевидный факт отражает парадоксальную ситуацию, когда в Конституции Российской Федерации прокуратура не позиционирована в государственно-правовом

отношении по аналогии с другими федеральными органами власти и управления.

Статья 129 Конституции РФ указывает лишь на иерархический принцип управления органами прокуратуры, повторяя, по существу, содержание п. 1 ст. 1, п. 1 ст. 4, п. 1 ст. 12 ранее принятого Федерального закона № 2202-1 от 17.01.1992 г.

Эта ситуация с неопределенным конституционно-правовым статусом прокуратуры, с невнятной характеристикой ее государственно-институциональной природы уже более 20 лет привлекает внимание ученых-правоведов и политологов, занимающихся исследованием данного явления и предлагающих свои концептуальные модели места и роли прокуратуры в системе государственных органов власти и управления.

При этом излагаемые в публицистических и научных трудах точки зрения отличаются существенным разнообразием.

В частности, В.В. Долежан полагает, что «...целесообразно, чтобы прокуратура представляла собой инструмент законодательной власти, предназначенный для обеспечения специфическими надзорными средствами проведения в жизнь действующего законодательства...»¹.

Р.Р. Вахитова считает, что прокуратура «...не образует самостоятельную власть, а функционально и структурно близка к судебной власти...»².

Специфическое понимание роли и места прокуратуры у Д.А. Дьячкова: «...с учетом исторического аспекта создания отечественной прокуратуры и неопределенности ее конституционно-правового статуса следует признать прокуратуру органом президентской власти...»³.

¹ Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1991. С. 19.

² Вахитова Р.Р. Прокуратура в механизме государства (историко-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2003. С. 5.

³ Дьячков Д.А. Прокуратура РФ как политико-правовой институт урегулирования конфликтов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ярославль, 2009. С. 9–10.

Согласно ст. 10 и 11 Конституции РФ государственная власть в нашей стране осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Государственную власть осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды.

Государство, в том числе федеративное, не может быть единым без единства государственной власти. Разделение властей – способ оптимизации деятельности государственных органов путем четкого определения компетенции, полномочий, форм и методов деятельности каждой подсистемы, уровней государственной власти.

Система органов государственной власти формируется в соответствии с конституционным принципом разделения ветвей власти. Элементами структуры государственной власти являются: подсистемы законодательной, исполнительной и судебной властей; подсистемы федерального устройства (федеральные и региональные власти).

В качестве системообразующих элементов при этом выступают политические и правовые механизмы, обеспечивающие:

- разделение единой власти в демократическом федеративном правовом государстве на указанные подсистемы (ветви власти – иерархические структуры и уровни власти);

- взаимодействие всех ветвей и уровней власти как единой власти.

- Разделение властей – оптимальное, соответствующее актуальным потребностям общества, разделение компетенций (трех ветвей власти, на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации), специализация, исключение излишнего дублирования, создание организационно-правового механизма, обеспечивающего оптимальное выполнение каждой ветвью

власти своих полномочий, предотвращение выхода за пределы своей компетенции, «захвата» власти, необходимые сдержки и противовесы.

Взаимодействие властей – обеспечение совместного выполнения ими общегосударственных функций, решения общегосударственных задач. Жизнь и практика подтверждают необходимость высшего органа власти, возглавляющего и направляющего такой механизм. Без этого должного взаимодействия ветвей власти этого не обеспечить. Но, чтобы ни одна власть не получала дополнительного преимущества, единоличный глава государства (Президент) не должен относиться ни к одной из ее ветвей, в том числе к исполнительной власти.

В механизмы, обеспечивающие разделение и взаимодействие властей, входят органы, как относящиеся к определенной власти (Конституционный суд), так и находящиеся вне их (Президент, прокуратура). Место прокуратуры – при Главе государства, который должен осуществлять высший контроль за исполнением законов (разграничение компетенции с высшими законодательными органами)¹.

В сложном процессе укрепления российской государственности прокуратуре отводится особая роль. Вместе с тем дискуссионным остается вопрос о месте прокуратуры в системе государственной власти. Так, некоторые авторы полагают, что прокуратуру следует отнести к судебной власти².

Другие ученые считают, что прокуратура скорее ближе к законодательной власти, поскольку следит за соблюдением законов и подотчетна в своей деятельности парламенту³. Широкое распространение в последнее время получило мнение о том, что прокуратура не входит ни в

¹ Клочков В.В. Актуальные проблемы теории законности и прокурорского надзора: монография. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2012. С.102.

² Точиловский В.М. О концепции прокурорской власти // Сов. государство и право. 1990. № 9. С.46-47.

³ Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1991. С.44.

одну ветвь власти и, осуществляя надзор за исполнением законов от имени государства, относится к особой, контрольно-надзорной власти¹.

На протяжении почти трехсотлетней истории роль прокуратуры неоднократно менялась. Изначально она была учреждена как орган надзора за точным и единообразным исполнением императорских актов и велений. Ярким выражением роли прокуратуры того времени является ставшая впоследствии крылатой для науки прокурорского надзора фраза Петра I, произнесенная им перед Сенатом во время представления первого генерал-прокурора: «Вот мое око, коим я буду все видеть. Он знает мои намерения и желания; что он заблагорассудит, то вы и делайте...». Такая модель прокуратуры фактически просуществовала до судебной реформы 1864 г., когда надзорные полномочия прокурора были обусловлены и ограничены осуществлением функций уголовного преследования и поддержания государственного обвинения. Сама прокуратура превратилась из надзорного органа в учреждение, призванное обслуживать преимущественно интересы правосудия, главным образом по уголовным делам. Этот тип прокуратуры (прокуратура, прежде всего, как орган уголовного преследования) просуществовал до 1917 г.

Во всех конституциях советского периода прокуратура была неразрывно связана с судебной системой. В первой союзной Конституции 1924 г. в главе седьмой «О Верховном Суде СССР» упоминалось о Прокуроре Верховного Суда СССР, на которого была возложена обязанность давать заключения, поддерживать обвинение в Верховном Суде СССР и в случае несогласия с решениями пленарного заседания опротестовывать их в Президиум ЦИК СССР. В Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. уже имелась глава «Суд и прокуратура». В Конституции РСФСР 1978 г. глава «Прокуратура» вошла в раздел «Правосудие, арбитраж и

¹ Антонов И.А. Место и роль прокуратуры РФ в системе контрольной власти (конституционно-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2003; Бессарабов В. Место прокуратуры в государственном механизме современной России // Законность. 1999. № 10. С.44-45.

прокурорский надзор». Основная функция прокуратуры, закрепленная на конституционном уровне в советский период, – это высший надзор за точным и единообразным исполнением законов. В советских конституциях также получил свое закрепление принцип независимости органов прокуратуры от местных органов власти¹.

В 1992 г. была образована многофункциональная, или смешанная, модель прокуратуры, основными функциями которой были реализация надзорной деятельности и осуществление уголовного преследования. Таким образом, исходя из приведенной исторической ретроспективы, довольно трудно определить наиболее характерный для нашего государства исторический тип прокуратуры.

В переходный период, который переживала российская государственность в начале 1990-х гг., роль и место прокуратуры получили неоднозначную оценку, в том числе и со стороны разработчиков проекта новой конституции. Так, в президентском проекте Конституции РФ в главе «Правосудие» появилась статья о прокуратуре. В проекте, предложенном Конституционной комиссией, похожая статья была включена в главу «Судебная власть». Генеральная прокуратура РФ тогда предлагала создать особую главу о прокуратуре, но в ст. 129 Конституции РФ поместили часть о том, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры определяются федеральным законом. И спустя 20 лет после принятия Конституции Президентом России были предложены поправки, существенно корректирующие конституционно-правовое положение, организацию и порядок деятельности прокуратуры².

Еще в 2001 г., выступая на Всероссийском совещании прокуроров, Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что «Конституция

¹ Цымбалюк Н.И. Место и роль прокуратуры в современной России // АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ борьбы с преступлениями. 2015. № 3. С.68-71.

² Ульянов А.Ю. Конституционно-правовое положение и перспективы развития российской прокуратуры // Вестник Томского государственного университета. Право. 2013. №4 (10). С.115-119.

Российской Федерации оставила открытым вопрос о месте прокуратуры в системе органов власти»¹.

Данное обстоятельство объяснялось тем, что посвященная прокуратуре и размещенная в главе 7 «Судебная власть» ст. 129 Конституции РФ, а также Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»² не содержали положений о конституционно-правовом статусе российской прокуратуры, ее месте в системе органов государственной власти.

Статья 129 Конституции РФ, посвященная прокуратуре, находится в гл. 7 «Судебная власть и прокуратура». До 2014 г. указанная глава называлась «Судебная власть».

Это давало основание ряду авторов рассматривать прокуратуру как элемент судебной власти, что не соответствовало ни содержанию главы, ни сути самой судебной власти. Основу судебной власти составляют совокупность судебных органов и судебная деятельность по отправлению правосудия. Согласно ч. 1 ст. 118 Конституции РФ осуществление правосудия является исключительной компетенцией судов. Прокуратура в судебную систему не входит и деятельность по отправлению правосудия не осуществляет. Таким образом, относить прокуратуру к судебной власти вряд ли возможно. Точку в этом вопросе поставило состоявшееся в 2014 г. изменение наименования гл. 7 Конституции РФ³.

В 2014 г. реформа судебно-прокурорской системы вступила в новую стадию, когда по инициативе главы государства в Конституцию Российской Федерации внесены поправки⁴, затронувшие конституционно-правовой статус некоторых высших судов и прокуратуры.

¹ Быть прокурором в наши дни не просто: выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на Всероссийском совещании прокуроров // Российская газета. 2001. 13 января.

² Федеральный закон от 17 января 1992 г. №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. №8. Ст. 366.

³ Шобухин В.Ю. К вопросу о конституционно-правовом регулировании статуса российской прокуратуры // Российское право: образование, практика, наука. 2015. №4. С.73-76.

⁴ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. №2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 7 февраля.

Из смысла ст. 129 Конституции РФ и ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» следует, что прокуратура не относится ни к законодательной, ни к исполнительной, ни к судебной власти, поскольку в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура осуществляет надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, военного управления, контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов.

Прокуратура не участвует в законодательном процессе. Согласно ч. 4 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура Российской Федерации принимает участие в правотворческой деятельности. Однако Генеральный прокурор Российской Федерации, в отличие от Генерального прокурора СССР, не имеет права законодательной инициативы в Федеральном Собрании Российской Федерации.

По мнению И.М. Байкина, российской прокуратуре в большей мере свойственны функции исполнительной ветви власти¹. Однако такой вывод является не совсем верным, поскольку у прокуратуры отсутствуют присущие органам исполнительной власти функции государственного управления. Более того, вся деятельность органов государственного управления по исполнению законов и контролю за их исполнением поднадзорна

¹ Байкин И.М. Взаимоотношения прокуратуры и судебной власти в системе разделения властей России // Российский судья. 2008. №7. С. 7 - 8.

прокуратуре в полном объеме¹. Прокурор в пределах предоставленных законом полномочий осуществляет надзорные функции посредством проведения проверок соблюдения Конституции Российской Федерации, исполнения законодательства, реагируя на нарушения закона присущими только ему специфическими мерами реагирования, направленными на их устранение, привлечение виновных лиц к ответственности, а также их дальнейшую профилактику.

Также очевидно, что, несмотря на включение ст. 129 Конституции Российской Федерации в главу 7, прокуратура не является механизмом судебной власти, поскольку не осуществляет правосудие и полномочия прокурора совершенно не укладываются в прерогативу судебной власти. Помещение статьи о прокуратуре в названную главу не может рассматриваться как установка на поглощение ее судебной властью. Это невозможно в принципе в силу различной природы этих органов, да и к тому же противоречило бы положениям ст. 118 о том, что правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом, а также норме об осуществлении его посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Прокуратура в механизмах разделения и взаимодействия – это системообразующее ядро: органов государственного контроля, органов, обеспечивающих законность, права граждан, правопорядок. Она объединяет деятельность федеральных властей и властей субъектов Российской Федерации, в том числе органов, обеспечивающих законность и правопорядок. Выполняя свои непосредственные функции, производные от общегосударственных, прокуратура решает задачи того и другого механизма, а именно: обеспечивает законность методами надзора; участвует в правотворчестве; осуществляет уголовное преследование, в том числе по

¹ Евдокимов В.Б., Тухватуллин Т.А. О конституционно-правовом статусе прокуратуры в законодательстве Российской Федерации: вопросы теории и практики // Юридический мир. 2015. №3. С. 14 - 19.

делам о преступлениях против государственной власти; осуществляет координационную деятельность.

Необходимо сохранение всех этих функций при условии реформирования ряда из них, наполнения их новым содержанием. Прежде всего, это относится к функциям общего надзора; участия в правотворчестве – обеспечения стабильности и динамизма права (наполнение функции новым содержанием); координации деятельности правоохранительных органов по обеспечению законности, прав и свобод граждан.

Компетенция законодательной, исполнительной и судебной властей должна быть четко разграничена законом и в сфере осуществления государственного контроля за исполнением законов.

В отношении законодательной власти – это контроль одних представительных органов за законностью правовых актов, издаваемых другими представительными органами, а в определенных законом случаях – решение вопроса о соответствии законам таких актов судом.

В отношении деятельности исполнительно-распорядительных органов – это: а) контроль со стороны законодательных органов; б) рассмотрение судами споров между гражданами и исполнительно-распорядительными органами, должностными лицами о соответствии закону решений и действий последних, протестов прокуроров на незаконные решения органов исполнительной власти, о соответствии закону актов высших исполнительно-распорядительных органов (конституционный контроль).

В отношении законности судебных решений – это контроль, осуществляемый в минимальной мере контролирующим органом законодательной власти – прокуратурой.

Контроль за исполнением законов гражданами должен осуществляться только исполнительной властью и судом.

В отношении законодательной и исполнительной властей – это контроль со стороны народа: выборы, отзыв избранных представителей,

референдум. Должен быть контроль граждан и за исполнительной властью, кроме права обжалования незаконных решений и действий.

Механизм обеспечения взаимодействия властей включает: а) законодательное, прежде всего конституционное регулирование взаимодействия законодательной, исполнительной и судебной властей; б) деятельность уполномоченных на то законом государственных органов по исполнению названного законодательства; в) органы, обеспечивающие взаимодействие.

Механизм, обеспечивающий разделение властей состоит из: а) законодательных норм, определяющих компетенцию разделенных властей, б) деятельности государственных органов, обеспечивающих исполнение эти норм.

Таким образом, органы российской прокуратуры не могут относиться ни к одной из традиционно выделяемых и законодательно оформленных в Конституции России ветвей единой государственной власти. Искключительность статуса российской прокуратуры в системе статусов органов государственной власти очевидна. Будучи важным звеном в системе сдержек и противовесов, она способствует взаимодействию различных ветвей единой государственной власти, их согласованному функционированию как единого государственного механизма. Прокуратуру можно рассматривать как элемент и основу надзорно-контрольной власти. Но это также требует конституционно- правового оформления.

Определяя место прокуратуры в системе органов государственной власти, необходимо учитывать следующие факторы:

1. Современная российская прокуратура является самостоятельным государственно-правовым институтом, представляющим собой отдельную, независимую федеральную централизованную систему органов государственной власти.

2. Она в полной мере не относится ни к одной из существующих ветвей власти, а выступает в качестве самостоятельного элемента системы сдерживания любой из ветвей власти. В то же время прокуратура является органом представительства центральной власти (всех трех ветвей), призванным обеспечивать ее общефедеральные интересы практически во всех возникающих правоотношениях.

3. Особое положение в системе органов государственной власти позволяет прокуратуре осуществлять многочисленные функции, по своей природе характерные для различных ветвей власти. К примеру, осуществление уголовного преследования и координация деятельности иных правоохранительных органов по борьбе с преступностью свойственны органам исполнительной власти. В то время как надзорная функция более присуща представительным органам (по крайней мере, когда речь идет о надзоре за исполнением законов). В свою очередь поддержание государственного обвинения и участие прокурора при рассмотрении судом иных дел призваны, прежде всего, способствовать интересам осуществления правосудия, т.е. достижению целей, стоящих перед судебной ветвью власти¹.

Российская прокуратура – это специальный, самостоятельный орган государственной власти, который в системе разделения властей занимает обособленное место. Эта позиция отчетливо изложена, например, в публикации «Настольная книга прокурора», где говорится, что «...прокуратура Российской Федерации ни функционально, ни структурно не включена в классическую триаду ветвей государственной власти (законодательная, исполнительная, судебная) ... Роль прокуратуры в демократическом федеральном правовом государстве определяется тем, что

¹ Воронин О.В. К вопросу о типе и месте отечественной прокуратуры в системе органов государственной власти // Вестник Томского гос.ун-та. 2010. №339. С.98-101.

она представляет собой необходимый и надежно работающий государственный институт в системе разделения и взаимодействия властей»¹.

Предназначение прокуратуры в современной России: прокуратура не принадлежит и не должна принадлежать ни к одной ветви власти; она является специфической структурой, образуемой и учреждаемой законодательной властью, но функционирующей на правах исполнительного органа с особыми полномочиями по контролю и надзору за соблюдением законности в стране, по управлению правоохранительными органами исполнительной власти в деле борьбы с преступностью, по процессуально-правовому обеспечению государственного механизма судопроизводства; прокуратура, по своему многофункциональному назначению и со своей расширенной компетенцией не может иметь государственно-правовой статус ниже, чем, например статус Счетной Палаты РФ, Центрального Банка РФ и т.п.; конституционно-законодательное и нормативно-правовое регулирование деятельности прокуратуры осуществляют Федеральное Собрание РФ, Президент РФ и Конституционный Суд РФ.

Таким образом, в настоящее время прокуратура нормативно выведена за рамки законодательной, исполнительной и судебной властей и является особым государственным институтом, призванным осуществлять полномочия по надзору за законностью во всех сферах общественных отношений.

В юридическом сообществе по поводу места прокуратуры в системе органов власти существует множество отличных от вышеприведенных мнений. Например, А.А. Белкин приходит к выводу о том, что совершенно оправданно представление о прокуратуре, соединяющей две функции – надзорную и обвинительную, – как структуре контрольной власти². Ряд исследователей полагает, что прокуратура (наряду с Конституционным

¹ Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. М. 2013. С. 20.

² Белкин А.А. Вопросы конституционности в деятельности прокуратуры // Конституционная законность и прокурорский надзор. К 275-летию российской прокуратуры. М. 1997. С. 39.

Судом Российской Федерации, Счетной палатой Российской Федерации и др.) представляет собой особую (контрольную) власть. Основная задача этих органов – установление факта нарушения закона. По мнению В.Е. Чиркина, особая (контрольная) власть предполагает, что существуют обособленные органы государства, осуществляющие определенный вид деятельности и не подчиненные при этом никакой другой власти, другим органам. К их числу можно отнести прокуратуру, которая обеспечивает общий надзор за законностью и конституционностью, следит за точным и единообразным исполнением всех законов и некоторых других правовых актов. При обнаружении в актах признаков нарушения закона прокуратура принимает соответствующие меры реагирования с требованием устранить нарушение или не допускать его¹.

Для «выделения» особого самостоятельного конституционно-правового статуса прокуратуры отдельные ученые-правоведы считают целесообразным вывести норму о российской прокуратуре из главы 7 Конституции РФ либо изложить нормы о прокуратуре в специальной главе, как это было в конституциях советского периода, озаглавив ее, например, «Прокурорский надзор»². Вместе с тем представляется, что принятая в 2014 г. поправка к Конституции Российской Федерации в некоторой степени позволила разрешить проблему соотношения органов прокуратуры с судебной властью, поскольку название главы 7 Конституции дополнено словами «и прокуратура». Это обстоятельство укрепило конституционно-правовой статус органов российской прокуратуры.

¹ Чиркин В.Е. Государствоведение. - М.; Воронеж, 2012. С. 441, 453.

² Байкин И.М. Прокуратура и судебная власть // Российская юстиция. 2009. №10. С.36-37.

2 СУЩНОСТЬ И ОСОБЕННОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЗАКОННОСТИ

2.1 Законность как основа обеспечения единого правового пространства

Законность «соединяет» общество, государство и право, служит необходимым соединительным звеном между ними.

Законность определяет основы деятельности государственных органов:

- по созданию, дополнению и изменению правовой системы, приведению ее в соответствие с потребностями общества и государства;
- по применению правовых норм, обеспечению их исполнения всеми участниками правовых отношений.

В то же время законность – явление политико-юридическое, оно предъявляет требования к:

- содержанию политических решений, которые должны соответствовать Конституции, принципам законности и права;
- характеру и содержанию законов, в которых в правовой форме выражаются политические решения;
- процедуре принятия законов;
- принятию законов органами государственной власти;
- деятельности всех без исключения политических организаций, которые должны действовать лишь в строгом соответствии с законом;
- поведению и деятельности всех без исключения политических функционеров, которые должны неукоснительно соблюдать Основной и другие законы и несут ответственность за их нарушение;
- неукоснительному соблюдению, обеспечению политических и иных прав и свобод граждан.

Существует целый ряд различных интерпретаций определения законности. Она понимается как принцип поведения, принцип деятельности

государственного аппарата, метод государственного управления, общественно-политический режим.

Законность как принцип поведения граждан характеризуется тем, что её субъектами выступают самые многочисленные слои населения. Данное понятие сливается с требованием законопослушности. В этом случае говорят о правонарушениях, преступлениях, но не о нарушении законности.

Законность как принцип деятельности государственного аппарата выступает как конституционный, основополагающий принцип функционирования государства и воспринимается как законность в собственном смысле. Она конкретизируется в деятельности государственных органов (в правотворческих органах – это принцип правотворчества, в правоохранительных органах – принцип применения и принцип ответственности и т.д.).

Законность как метод государственного управления обществом понимается как соблюдение предписаний правовых законов и основанных на них подзаконных актов всеми субъектами права¹.

Встречающиеся в юридической литературе определения законности как режима, т.е. порядка, при котором точно и неуклонно исполняются законы, представляют собой отождествления законности с правопорядком. Законность как правовой режим проявляется в обобщенном виде, в единстве всех её сторон², в сочетании законности как принципа поведения с законностью как принципом деятельности государственного аппарата, как правовым режимом; законность – это принцип, режим и метод функционирования общества и государства, в основе которых лежит точное исполнение законов и иных нормативных правовых актов государством,

¹ Львов А.Г., Фролов В.В. Проблемы обеспечения законности в России // История государства и права. 2015. №2. С.79.

² Морозова Л.А. Теория государства и права. Юристъ, 2012. С.48.

государственными органами, должностными лицами, общественными объединениями и гражданами¹.

Определений законности много, но в основе каждого из них лежит правомерное поведение, указание на необходимость соблюдения, исполнения нормативных правовых актов, обязательность правовых предписаний для субъектов права.

Субъектом реализации права, законности и правомерного поведения выступают одни и те же адресаты правовых предписаний: государство, государственные органы, должностные лица, общественные объединения и граждане².

Объектом реализации права и законности является система законодательства, наличный массив нормативно-правовых актов.

Предметом реализации законности правомерного поведения, как правило, выступают субъективные права и юридические обязанности.

Задача процесса правореализации, законности и правомерного поведения – эффективно, без всяких отклонений переводить предписания правовых норм в правомерное поведение, максимально полно реализовывать возможности, предоставленные правом, исчерпывающе выполнять его требования³.

Законность можно определять как соблюдение законов лишь в самом общем виде, так как:

- режим законности включает соблюдение не только законов, но и всех иных правовых норм;
- соблюдение правовых норм – это не сама законность, а ее требование и то или иное ее состояние (точнее, требование правовой дисциплины);

¹ . Проблемы общей теории права и государства / под общ. ред. проф. В.С. Нерсисянца. М., 2014. С.389.

² Демидов В.В. Законность в современном российском государстве: Дисс. к.ю.н. Н. Новгород, 2014. С.127.

³ Рыбаков В.А. Законность: миф или реальность? // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2014. №3 (40). С. 6–8.

- законность может быть тождественна соблюдению законов лишь тогда, когда все ее требования облечены в форму закона, а пока этого еще нет;

- правотворчество и требование к нему законности лишь в самом общем виде можно определить как исполнение закона (это особый процесс, не тождественный простому исполнению субъектом нормы права).

Нельзя говорить о состоянии законности, если законность представляет собой требование или ряд требований. Большинство определений законности рассматривает ее именно как правомерное поведение. При более широком подходе, включающем в понятие законности требования, принципы, рассматривающем законность как режим, она выступает и как требование правомерного поведения людей, и как поведение масс, соответствующее правовым предписаниям.

Законность в узком (юридическом) смысле слова – это, прежде всего, соответствие закону (а не только исполнение, соблюдение закона), праву деятельности всех участников правовых отношений. Здесь законность выступает в своем юридическом аспекте.

Законность в широком смысле слова – это соответствие закономерностям развития общества, потребностям правовой регуляции права, государства, политики. Это социально-политическое понимание законности.

Законность в узком смысле – важнейший аспект, структурный элемент законности в ее социально-политическом понимании.

Поскольку законность выражает социальные требования к механизму правового регулирования общественных отношений, в том числе к деятельности государства и его органов, к системе правовых норм, она не

укладывается в рамки государственно-правового явления, а является по своей природе социально-правовым явлением¹.

Обеспечение законности требует определенного государственного устройства: система государственной власти, государственных органов должна быть построена таким образом, чтобы обеспечивать исполнение требований законности (к чему, собственно, и должно стремиться любое демократическое государство).

Законность нельзя рассматривать как право «в действии», т.е. отождествлять с отношениями, возникающими в рамках законодательства. В противном случае законность будет совпадать с правопорядком. Между тем, законность не совпадает с правопорядком, который учеными определяется как реальный показатель состояния законности, он отражает важность соблюдения не только норм права, но и нормативных договоров².

В то же время законность и правопорядок имеют общие структурные компоненты: законность как точное и неуклонное исполнение правовых норм представляет собой деятельность (поведение) участников общественных отношений, соответствующую предписаниям правовых норм, то есть правомерное поведение.

В процессе такой деятельности между участниками общественных отношений возникают отношения, соответствующие предусмотренным правом вариантам, – правовые отношения. Исполнение правовых норм участниками общественных отношений как сторона законности представляет собой деятельность, урегулированную правом – правомерное поведение, и совокупность урегулированных правом общественных отношений – правоотношений.

Таким образом, законность объединяет правовые нормы и правопорядок, механизм правового регулирования с результатами его

¹ Ключков В.В. Актуальные проблемы теории законности и прокурорского надзора: монография. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2012. С.19.

² Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2005. С.437.

функционирования – правоотношениями. Но это не дает оснований сводить понятие законности к режиму, правопорядку.

В целом же законность объединяет процесс правотворчества, правовые нормы, правосознание, юридические учреждения (обеспечение исполнения правовых норм), правовые отношения, то есть все элементы правовой системы, государство и право, механизм правового регулирования (включая обеспечение исполнения правовых норм) и правопорядок.

Законность – это не требования правовых норм, а требования к системе правовых норм, к процессу правотворчества, исполнения норм права. Поэтому законность не включает ни правовые нормы, ни законодательную деятельность¹.

Характеризуя содержание (сущность) законности, необходимо иметь в виду следующие ее аспекты (стороны):

Первый – это определенные требования к деятельности и поведению участников общественных отношений, среди которых центральным (наиболее общим и существенным) является требование неуклонного соблюдения законов и иных правовых норм всеми государственными органами, организациями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами.

Второй – воплощение в законодательстве требований законности, придание им нормативного характера и соответствие этим требованиям системы правовых норм на каждом этапе ее развития.

Третий (социально-психологический, индивидуально-психологический, идеологический) – отражение требований законности в общественном и индивидуальном сознании и отношение участников общественных отношений к этим требованиям.

¹ Клочков В.В. Актуальные проблемы теории законности и прокурорского надзора: монография. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2012. С.25.

Четвертый – это соответствие деятельности и поведения всех участников общественных отношений, включая государство (внутренние и международные отношения) и его представительные органы (органы власти) указанным требованиям, прежде всего, в процессе законодательной деятельности. Именно так следует понимать «неуклонное исполнение законов» в широком смысле¹.

Таким образом, понятие законности включает в свою структуру:

- не сам процесс правотворчества (издания правовых норм), а определенные требования к нему;
- не правовые нормы как таковые, а определенные требования к их системе и содержанию требований (к изданию, отмене или изменению правовых норм; системе верховенства закона и др.);
- не просто правовое поведение, а соответствие поведения участников общественных отношений правовым требованиям;
- не правовые отношения или правопорядок, а соответствие общественных отношений предписаниям права.

Таким образом, законность органически связана, взаимодействует со всеми элементами юридических интересов общества, но не включает ни один из них в свою структуру.

Законность предъявляет общие, широкие требования ко всей формируемой системе правовых норм, включая законы.

К таким требованиям относятся следующие:

- соответствие этой системы и каждой отдельной нормы требованиям общественного развития (отсюда настоятельная необходимость своевременных дополнений, изменений, отмены старых и принятия новых норм);

¹ Долгопят А.О. К вопросу об определении и содержании законности // Общество и право. 2014. №2 (48). С.33-37.

- распространение действия системы норм на все органы государства, всех должностных лиц, всех граждан;
- принятие и изменение правовых норм в строгом соответствии с установленной законом процедурой нормотворчества;
- строгое соответствие правовых норм более низкого уровня нормам более высокого уровня, и, в конечном счете, всех их, в том числе и законов, конституционным нормам;
- строгое соответствие закону правоприменительной и правоохранительной деятельности.

Таким образом, законность – это совокупность требований, предъявляемых обществом и государством к праву и законодательной деятельности, к поведению субъектов общественных отношений и к обеспечению соблюдения правовых норм; это отношение субъектов общественных отношений к указанным требованиям и их исполнению; соответствие этим требованиям деятельности государственных органов, организаций, общественных объединений, должностных лиц и поведения граждан, неуклонное исполнение ими правовых норм.

Как было сказано выше, в современной литературе законность рассматривается как правовой принцип, метод (форма) реализации государственной власти и режим (состояние) общественной жизни.

Закон о прокуратуре использует эту категорию также в нескольких смыслах: в значении правового принципа организации и деятельности прокуратуры, в качестве правовой цели надзорной деятельности и как метод реализации прокурорской власти.

Во всех трех смыслах содержание законности предполагает наличие нормативных факторов, обеспечивающих состояние юридической правомерности, достигающейся путем:

1) обеспечения соответствия деятельности любого лица правовым установлениям, закрепленным в актах высшей юридической силы – Конституции РФ и законах;

2) обеспечения исключительной роли Конституции РФ и законов как актов высшей юридической силы в регулировании ключевых общественных отношений;

3) соблюдения прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности;

4) обеспечения равенства (паритета правовых возможностей) всех лиц перед Конституцией и законами как основными регуляторами общественных отношений.

Применительно к деятельности прокуратуры подобное содержание законности формулируется в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре при определении целей надзорной деятельности, заключающихся в обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты охраняемых интересов общества и государства.

Наибольший интерес для уяснения содержания прокурорского надзора представляет законность как цель прокурорской деятельности – обеспечение режима (состояния) общественной жизни и как форма реализации публичной власти¹.

2.2 Принципы обеспечения законности в правотворческой деятельности прокуратуры

Законность – явление многогранное. Для прокуратуры важны четыре ее требования: исполнение законов, их адекватность, верховенство закона,

¹ Воронин О.В. О современном содержании прокурорского надзора // Вестник Томского государственного университета. 2012. №4 (6). С.14-25.

соответствие правовых норм правам и свободам граждан. Из них и вытекают цели деятельности прокуратуры, и ее функции: надзор и участие в правотворчестве, в реализации применения законов и норм. Из совокупности требований законности для деятельности прокуратуры определяющее значение имеют требования исполнения законов всеми участниками правовых отношений.

Участие прокуратуры в правотворчестве определяется целью деятельности прокуратуры – обеспечение законности. Осуществляя эту функцию, прокуратура содействует реализации требования законности о соответствии действующего права потребностям правовой регуляции, тому, чтобы право достаточно полно и в соответствии с потребностями общества регулировало общественные отношения.

Действующее законодательство выделяет пять отраслей прокурорского надзора: 1) надзор за исполнением законов и законностью правовых актов; 2) надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; 3) надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; 4) надзор за исполнением законов судебными приставами; 5) надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. Исходя из перечня направлений прокурорского надзора, можно констатировать, что участие прокуратуры в правотворческой деятельности – одно из важнейших направлений её работы, благодаря которой обеспечивается последующая реализация прав и свобод граждан, гарантируется защита прав и законных интересов¹.

В соответствии с ч. 4 ст. 1 Федерального закона прокуратура РФ принимает участие в правотворческой деятельности. Данное положение

¹ Руденко А.В. Надзор за законностью муниципальных правовых актов // Законность. 2010. № 12. С. 19–22.

получило свое развитие в ст. 9 Федерального закона, согласно которому прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов. Однако указанные либо другие статьи Федерального закона не наделяют прокуроров какими-либо властными полномочиями. Ни Генеральному прокурору РФ, ни прокурорам субъектов федерации Конституцией РФ, данным Федеральным законом или другими федеральными законами не было предоставлено право законодательной инициативы¹.

Что же касается участия в правотворчестве, то это направление деятельности четко и конкретно закреплено в названных двух статьях Федерального закона о прокуратуре (ст. 1 и 9). Место этих норм и логическая связь с другими прямо указывает на то, что речь идет именно о функциях прокуратуры.

Участие в правотворческой деятельности органически присуще российской прокуратуре на всех этапах ее развития. Объем и содержание полномочий прокуроров по ее осуществлению изменялись в зависимости от политической, экономической и социальной ситуации в стране. Современная система участия прокуроров в указанной деятельности органов власти сложилась в ходе реформирования российской государственности после принятия новой Конституции РФ.

Несмотря на отсутствие у Генерального прокурора РФ конституционного права законодательной инициативы, прокуратура принимает активное участие в правотворческой деятельности, что

¹ Шалумов М.С., Шалумова Н.Э. Участие в правотворческой деятельности как функция современной российской прокуратуры // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 5 (54). С.126-132.

предусмотрено ст. 9 Закона о прокуратуре. Основными целями такого участия прокуроров являются: защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства закона, формирование единого правового пространства на территории страны, исключение из нормативных правовых актов и их проектов коррупциогенных факторов.

Последние годы убедительно свидетельствуют о том, что правотворческая деятельность входит в число приоритетных направлений работы прокуратуры. Усилиями прокуроров уже на этапе подготовки нормативных правовых актов выявляются нарушения законоположений, что позволяет оперативно скорректировать проектируемые правовые нормы¹.

Федеральный закон в ст. 1 и 9 не только указывает на участие прокуратуры в правотворческой деятельности, но и тем самым возлагает на него такую обязанность. Все это позволяет сегодня, несмотря на то, что Генеральный прокурор РФ так и не был наделен правом законодательной инициативы, в определенной мере согласиться с доводами о фактическом осуществлении прокуратурой функции участия в правотворчестве как ее общей обязанности принимать меры по совершенствованию действующего законодательства, изменению, дополнению, отмене или принятию законов и иных нормативных правовых актов путем внесения прокурорами органам законодательной власти (Федеральному Собранию РФ, законодательным (представительным) органам субъектов федерации) и органам, обладающим правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложений об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов, а также путем внесения прокурорами субъектов федерации в законодательные (представительные) органы субъектов федерации подлежащих обязательному рассмотрению

¹ Манакова С.Г., Петрова Л.И. Реализация конституционных установлений органами прокуратуры в правотворческой деятельности // Законность. 2013. №12. С. 3-7.

законопроектов, с использованием такого специфического полномочия, как права законодательной инициативы¹.

Основные формы участия прокуратуры в правотворчестве можно представить в таком виде:

- внесение прокуратурой в органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложений об изменении конкретных положений, отмене или необходимости принятия новых актов правового регулирования;

- инициативная разработка проектов самих нормативных правовых актов, а также подготовка модельных правовых актов, непосредственно связанных с прокурорской деятельностью;

- подготовка заключений на законопроекты;

- изучение проектов нормативных правовых актов и подготовка на них правовых заключений;

- участие в обсуждении проектов нормативных правовых актов на заседаниях органов государственной власти, органов местного самоуправления, заседаниях их комитетов, комиссий, рабочих групп².

Критерии и признаки несоответствия правовых нормативных актов потребностям правового регулирования общественных отношений, которые могут быть выявлены при осуществлении прокурорского надзора следующие:

- неполнота — отсутствие в акте норм, востребуемых практикой, необходимых для регулирования соответствующих общественных отношений;

- противоречие нормам других актов, эффективно регулирующих общественные отношения;

¹ Зубков Е.Ю. К вопросу о необходимости расширения правотворческих полномочий органов прокуратуры // Наука. Общество. Государство. 2014. №2 (6). С.1-7.

² Абляскин Р.Р. Функция участия прокуратуры Российской Федерации в правотворческой деятельности // Universum: экономика и юриспруденция. 2017. №6 (39). С.1-3.

- причинение вреда исполнением акта или отдельных его норм общественным отношениям, субъектам права;
- нежизненность акта (его норм), неприменение его в практике в связи с отсутствием общественных отношений, которые акт призван регулировать; например, в случае, когда эти отношения регулируются неюридическими социальными нормами и не нуждаются в правовой регуляции;
- недостаточная эффективность действия акта при его исполнении, что говорит о необходимости его изменения¹.

В общем понимании правотворчество определяется как формирование правовых основ общества и государства, включающее в себя выявление необходимости в правовом регулировании общественных отношений, подготовку и принятие в установленном порядке уполномоченными органами нормативно-правовых актов. Правотворческая деятельность по своей сути не может быть осуществлена без определенных принципов. Участвуя в правотворческой деятельности, органы прокуратуры одновременно реализуют возложенную на них правозащитную функцию, обеспечивающую верховенство закона. Принятие всеми представительными и исполнительными органами власти нормативно-правовых актов в строгом соответствии с Конституцией Российской Федерации, безусловно, способствует предупреждению нарушений прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц, тем самым позволяя повысить авторитет органов власти, что положительно сказывается на укреплении законности и правопорядка. Эффективность правотворческой деятельности зависит от научно обоснованной позиции, предполагающей наличие установленных целей, задач и приоритетов в правотворчестве. Правотворческая деятельность формирует основу любой политики и путем целенаправленного принятия, изменения или отмены нормативных правовых актов формируется

¹ Клочков В.В. Актуальные проблемы теории законности и прокурорского надзора: монография. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2012. С.68.

согласованность соответствующего законодательства с Конституцией Российской Федерации. Таким образом, реализуя возложенные на них обязанности, органы прокуратуры в одном случае принимают меры к отмене незаконных актов или их отдельных предписаний либо к приведению их в соответствие с законом, внося протесты, представления или обращаясь с заявлениями в суды, либо в другом случае вносят в законодательные (представительные) органы и в органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложения об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных нормативных актов¹.

Правотворчество как функция органов прокуратуры лучшим образом характеризуется в качестве деятельности, определяющей ее социальное назначение, направленное на определенный объект. Так, на современном этапе как никогда существует необходимость в обеспечении законности в различных общественных отношениях: недооценка возможностей органов прокуратуры может оказывать негативное влияние на этот процесс, не позволяя ей осуществлять свое общественное предназначение. Для совершенствования участия органов прокуратуры в правотворческой деятельности требуется новый подход к содержанию и оценке такой деятельности, для этого необходимо правовое и организационное ее обеспечение. Органы прокуратуры участвуют совместно с правоохранительными и иными государственными органами в разработке отдельных наиболее важных нормативных правовых актов, федеральных и региональных программ, направленных на укрепление законности, правопорядка и борьбу с преступностью, что является наиболее продуктивным элементом правотворческой деятельности. К разработке документов и проверке актов, в основном, привлекается широкий круг как прокурорских работников, так и работников других правоохранительных

¹ Жидких А.А. Современные приоритеты участия прокуратуры в правотворческой деятельности // Законность. 2016. №5. С. 21-23.

органов в зависимости от направления и действия разрабатываемых нормативных актов. Такая работа, помимо прокуроров районных прокуратур, координируется Генеральной прокуратурой РФ, которая непосредственно контактирует с палатами Федерального Собрания Российской Федерации. Закон не запрещает прокурорам по собственной инициативе разрабатывать проекты законов и других нормативных актов. Однако правотворчество в свою очередь не должно превалировать над основной сферой деятельности органов прокуратуры – надзорной¹.

Формы участия прокуроров в правотворческой деятельности весьма многообразны. Рассмотрим основные из этих форм.

Участие прокурора в подготовке проектов нормативных актов. Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов РФ и муниципальных образований (районов, городов) порою привлекаются по решениям или поручениям представительных (законодательных) органов к подготовке проектов законов и других нормативных актов. Работники Генеральной прокуратуры РФ принимали наряду с другими органами участие в разработке Закона о прокуратуре. Они же подготовили ряд других проектов. Аналогичная работа проводится прокуратурами субъектов РФ и муниципальных образований по просьбе представительных (законодательных) органов.

По просьбам (предложениям) Президента и Правительства РФ, исполнительных органов власти субъектов РФ и муниципального уровня прокуроры участвуют нередко совместно с другими правоохранительными органами и иными органами в разработке отдельных наиболее важных нормативных актов, федеральных и региональных программ, направленных на укрепление законности, правопорядка и борьбу с преступностью.

¹ Олейник В.В. Участие органов прокуратуры в реализации правотворческой деятельности как актуальное направление деятельности // Дальневосточный юридический институт МВД России. 2015. №1 (72). С.12-16.

Проведение прокурорами правовой экспертизы проектов законов и иных нормативных актов. В силу сложившейся практики и по взаимной договоренности с прокурорами Государственная Дума Федерального Собрания РФ, представительные (законодательные) органы субъектов РФ и органы местного самоуправления направляют в органы прокуратуры проекты наиболее важных законов и других актов для изучения и дачи заключения на предмет их соответствия российскому законодательству. Что касается органов исполнительной власти всех уровней, то они также, хотя и реже, направляют проекты нормативных решений и постановлений в органы прокуратуры.

Тщательное изучение прокурорами проектов нормативных актов, оценка их с точки зрения соответствия актам более высокой юридической силы и подготовка письменных мотивированных заключений по каждому акту нередко предупреждают принятие актов, противоречащих действующему законодательству. При этом прокуроры имеют возможность предложить более совершенную редакцию отдельных статей акта, внести соответствующие дополнения в виде новых статей или пунктов, указать на неполноту регулирования актом общественных отношений и высказаться о возможных негативных последствиях в случае, если акт будет принят в представленном виде. Более того, прокурор может выразить мнение о невозможности принятия акта ввиду явного несовершенства.

Участие прокуроров в обсуждении проектов законов и других нормативных актов на заседаниях представительных и исполнительных органов. Согласно ст. 7 Закона о прокуратуре Генеральный прокурор РФ, его заместители и по их поручению другие прокуроры, прокуроры субъектов РФ, городов, районов, приравненные к ним прокуроры, их заместители и по их поручению другие прокуроры вправе присутствовать на заседаниях законодательных (представительных) органов, их палат, комитетов и комиссий, а также на заседаниях исполнительных органов, в том числе и при обсуждении

проектов законов и подзаконных актов и их принятии. При обсуждении проектов, в особенности нормативных актов, рассчитанных на длительное применение и распространяющих свое действие на всех или на многих граждан, проживающих в границах соответствующей административно-территориальной единицы, прокурор высказывает свои замечания и мнение о законности принимаемого акта.

Принятие прокурором мер к отмене незаконных правовых актов. Прокурор опротестовывает незаконные правовые акты либо обращается с заявлением в суды общей юрисдикции и арбитражные суды о признании их недействительными, недействующими.

Участие прокуроров в рассмотрении представительными и исполнительными органами принесенных им протестов на незаконные правовые акты. Закон о прокуратуре (ст. 7) наделил прокуроров, их заместителей и по их поручению других прокуроров правом участия в рассмотрении внесенных ими протестов и представлений органами представительной и исполнительной власти, а также представительными и исполнительными органами муниципальных образований. Это право достаточно широко используется прокурорами всех уровней. Участвуя в этой работе, прокуроры имеют возможность выступить в обоснование внесения акта прокурорского надзора (реагирования) со ссылками на соответствующие законы, убедить депутатов и других лиц в незаконности, в частности, принятого ими акта или части его, напомнить о вредных последствиях, которые наступили или могут наступить при исполнении незаконных предписаний. Как правило, депутаты и руководители исполнительных органов прислушиваются к мнению прокуроров и принимают решения, направленные на устранение дефектности актов.

Внесение прокурорами предложений в органы представительной (законодательной) власти, представительные и исполнительные органы муниципальных образований и в органы, обладающие правом законодательной

инициативы, о принятии новых актов, об отмене действующих актов или о внесении в них дополнений и изменений (поправок). В зависимости от того, в ведении какого представительного органа находится принятие законов и иных нормативных актов, регулирующих те или иные общественные отношения, прокуроры либо непосредственно выходят с соответствующими законодательными предложениями в представительный орган, либо действуют через вышестоящего прокурора, направляя ему проекты актов или их статей (поправок) и другие материалы. С законодательными предложениями прокуроры обращаются также и в органы, обладающие правом законодательной инициативы¹.

Прокуроры могли бы более весомо влиять на законотворческий процесс, если бы обладали правом законодательной инициативы. В связи с этим в ст. 104 Конституции РФ следовало бы внести соответствующее дополнение, включив в перечень органов, обладающих правом законодательной инициативы, Генеральную прокуратуру РФ. Кстати, согласно конституциям и уставам ряда субъектов РФ территориальные прокуроры наделяются правом законодательной инициативы на региональном уровне.

2.3 Реализация функции надзора за соблюдением законности органами прокуратуры

Проходящие в Российской Федерации реформы государственного устройства вызывают вопрос о месте и значении прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов в системе государственного обеспечения законности.

¹ Винокуров Ю.Е., Плешаков А.М. Участие в правотворчестве как самостоятельное направление прокурорской деятельности // Административное и муниципальное право. 2011. №12. С. 69-72.

В соответствии со ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» предметом прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов являются: соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами.

Прокурорский надзор за исполнением законов и законностью правовых актов традиционно именуют «общим надзором». Согласно п. 1 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, является главенствующей функцией прокуратуры России. Вместе с тем, если обратиться к разделу третьему Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и сопоставить предметы прокурорского надзора, определенные в главах с первой по четвертой Закона, то очевидным становится указание в главах третьей и четвертой на определенные федеральные органы исполнительной власти (органы предварительного расследования; органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, органы пенитенциарной системы) и отсутствие такой конкретизации в главе первой рассматриваемого закона. Это и позволяет использовать понятие «общий надзор», отличный от иных, более специализированных надзорных направлений деятельности органов прокуратуры.

В виду названной всеобщности прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов правовое регулирование деятельности прокурора полностью охватывается Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» как специальным правовым актом, регулирующим деятельность прокуратуры по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов. Поэтому не требуется указания в иных законах на осуществление прокуратурой надзора за их соблюдением. Вместе с тем некоторые федеральные законы содержат ссылки на осуществление прокуратурой надзора, за деятельностью, регулируемой этим правовым актом. Зачастую это предопределяется значимостью, основополагающим характером отношений, регулируемых таким законом, либо актуальностью определенных сфер правоотношений. Например, ссылки на осуществление прокурорского надзора содержатся в Федеральных законах «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 27), «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 77) и др.

Однако происходящий процесс становления государственности России демократического периода, несомненно, отразился и на деятельности органов прокуратуры. На прокуратуру при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов иными федеральными законами возлагаются дополнительные полномочия, не предусмотренные Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». Федеральным законом «О противодействии коррупции» органам прокуратуры придана главенствующая роль по противодействию коррупции. Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в целях усиления прокурорского надзора за деятельностью органов контроля возлагает на прокуратуру обязанность

предварительной правовой оценки плановых мероприятий и формирование планов работы органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, деятельность которых подпадает под юрисдикцию названного федерального закона, а также в установленных законом случаях, и разрешение вопросов о допустимости проведения органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля внеплановых выездных проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей. На органы прокуратуры возлагается разрешение вопросов о санкционировании ареста имущества в качестве способа обеспечения исполнения решения соответственно налоговых, таможенных органов о взыскании налога, пеней и штрафов, таможенных пошлин, налогов за счет иного имущества плательщика, в порядке, предусмотренном ст. 77 Налогового кодекса России, и др.

Произошли и изменения в системе федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации. Согласно п. 2 Указа Президента России «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 09 марта 2004 г. № 314¹ установлено, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, а в п.1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в числе органов, деятельность которых составляет предмет прокурорского надзора, содержится указание на государственные комитеты.

Такие изменения действующего законодательства несомненно влекут необходимость внесения изменений и дополнений в действующую редакцию Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

В системе российского прокурорского права прокурорский надзор за соблюдением Конституции России, исполнением законов и законностью

¹ Указ Президента РФ от 09 марта 2004 г. №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2004. №11. Ст.945.

правовых актов (общий надзор) регулируется следующими специальными правовыми нормами: ст. 21–25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»; особой группой правовых норм, регулирующих прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (ст. 26–28 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»); нормами общих положений Закона, предусмотренными ст. 7 («Участие прокуроров в заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления»), ст. 9 («Участие в правотворческой деятельности»), ст. 9.1. («Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов»), ст. 10 («Рассмотрение и разрешение в органах прокуратуры заявлений, жалоб и иных обращения»), а также ст. 5 («Недопустимость вмешательства в осуществление прокурорского надзора»), ст. 6 («Обязательность исполнения требований прокурора»). Эта группа правовых норм представляет собой «устойчивые, относительно замкнутые комплексные нормы»¹⁰, регулирующие прокурорско-надзорные и иные отношения по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов, не интегрирующие иные самостоятельные комплексные нормы, а потому образуют в системе российского прокурорского права правовой институт. В структуре прокурорского надзора как вида государственной деятельности прокурорский надзор за соблюдением Конституции России, исполнением законов и законностью правовых актов образует самостоятельную отрасль, которая разделяется на три подотрасли: прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; прокурорский надзор за соблюдением законов в сфере экономики; прокурорский надзор за соблюдением законов в сфере охраны природы. В науке российского прокурорского права аргументируется наличие и других

подотраслей, например прокурорского надзора за соблюдением бюджетного законодательства.

Для надзора за исполнением законов и законностью правовых актов характерно наличие общих основополагающих задач и производных от них специфических задач, характерных для каждого надзорного направления «общего надзора». Общими задачами прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов являются: – защита прав, свобод и законных интересов человека и гражданина Российской Федерации; – защита государственных и общественных интересов, органами и их должностными лицами, указанными в п.1 ст. 21, п.1 ст. 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»; – обеспечение законности и антикоррупционности правовых актов, издаваемых органами и их должностными лицами, указанными в п.1 ст. 21, п.1 ст. 26, ст. 9.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»; – обеспечение эффективной и законной деятельности государственных (муниципальных) и иных органов (организаций), наделенных контрольной функцией; – своевременное выявление, предупреждение, пресечение нарушений законности, принятие мер, направленных на привлечение виновных лиц к установленной законом ответственности, возмещение причиненного вреда и восстановление нарушенных прав и законных интересов.

Цели и задачи прокурорского надзора, как правило, находят практическую реализацию при применении мер прокурорского реагирования на нарушения режима законности. Предмет прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов согласно теории российского прокурорского права определяется ст. 21, 26, 9.1. Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и составляет: а) соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и

исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, правозащитными организациями; б) соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, правозащитными организациями; в) соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, перечисленными ст. 21, 26, 9.1. Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и их антикоррупционность; г) деятельность государственных (муниципальных) и иных органов (организаций) наделенных контрольной функцией. Предмет прокурорского надзора обычно конкретизируется с учетом специфики задач и согласно особенностей закона, за соблюдением которого осуществляется прокурорский надзор, путем детализации (классификации) видов деятельности, регулируемых этим законом, их участников (как объектов надзора), выделения органов, наделенных контролирующими функциями, иными функциями обеспечения законности. Таким образом, предмет «общего надзора» составляет соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, лицами, перечисленными в Законе, а именно: «чиновничьим аппаратом» и всеми организациями как при совершении ими действий, так и бездействия вопреки требованиям закона, а также при принятии ими правовых актов (нормативного и ненормативного (локального, индивидуального характера))¹.

¹ Ключков В.В. Актуальные проблемы теории законности и прокурорского надзора: монография. М.: Акад.

Определяя предмет прокурорского надзора, в теории прокурорского надзора, учитывая публичный характер отрасли российского прокурорского права, формулируются внешние и внутренние пределы прокурорского надзора. Внешние пределы характерны для прокурорско-надзорной деятельности в целом, а внутренние вызваны внутренним разграничением компетенции прокуроров. При осуществлении надзора органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы; не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; проверки исполнения законов по общему правилу проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором; прокурорский надзор осуществляется за исполнением императивных правовых норм; при осуществлении надзора органы прокуратуры не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций; при осуществлении надзора органы прокуратуры не оценивают вопросы целесообразности осуществления деятельности, а только законности и антикоррупционности (антикоррупциогенности). Внешний предел прокурорского надзора в целом и надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, в частности, означает, что прокуратура не осуществляет надзор: за законностью федеральных конституционных законов, федеральных законов; за законностью правовых актов и деятельностью Федерального собрания, Президента Российской Федерации; не осуществляет надзор за исполнением законов Правительством Российской Федерации, в случае несоответствия постановлений Правительства России Конституции Российской Федерации и законам Российской Федерации Генеральный прокурор Российской Федерации информирует об этом Президента Российской Федерации; не осуществляется надзор за деятельностью судебных органов. Внутренний

предел прокурорского надзора в Российской Федерации при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов определяется тем, что надзор за исполнением законов и законностью правовых актов не осуществляется за федеральными органами исполнительной власти пенитенциарной системы; при осуществлении федеральными органами исполнительной власти оперативно-розыскной деятельности, уголовного преследования (начиная со стадии разрешения вопроса в порядке ст. 144, 145 УПК РФ о наличии в деяниях признаков преступления) и ограничивается досудебной стадией защиты права. Надзорные полномочия в перечисленных случаях осуществляются по иным отраслям прокурорского надзора. Так, осуществление производства по делам об административных правонарушениях соответствующими территориальными федеральными органами Министерства внутренних дел составляет предмет «общего надзора», а осуществление соответствующими подразделениями территориальных органов МВД РФ уголовного преследования – прокурор по надзору за следствием и дознанием в органах внутренних дел. Для реализации поставленных задач и согласно предмету надзорной деятельности, согласно ст. 22, 6, 7, 9, 9.1, 10 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор вправе: 1) требовать от руководителей и других должностных лиц органов, указанных в ст. 21, 26 названного федерального закона, представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; 2) после предъявления служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов, указанных в п. 1 ст. 21 названного федерального закона; 3) иметь доступ к их документам и материалам органов, указанных в п. 1 ст. 21 названного федерального закона; 4) проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона; требовать выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; 5) проводить проверки по поступившим в органы прокуратуры

материалам и обращениям, ревизии деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций; 6) вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов; 7) рассматривать (разрешать) заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов. Выявив факт нарушения закона и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, прокурор соответственно выявленному нарушению вправе внести протест на незаконный правовой акт в порядке ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», внести требования об изменении нормативного правового акта, содержащего коррупциогенные факторы об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов в порядке ст. 9.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»; внести предложения об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных нормативных правовых актов при обнаружении пробелов и противоречий в действующем законодательстве в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы (ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»); выявив незаконные действия или бездействие вопреки требованиям закона, прокурор вправе внести представление об устранении нарушений закона на действия (бездействие) поднадзорных органов и их должностных лиц) в порядке ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»; в целях предупреждения правонарушений объявляется (направляется) предостережение согласно ст. 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»; также прокурор полномочен возбудить производство о любом административном правонарушении согласно ст. 25 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», ст. 24.6, 25.11, 28.4 КоАП РФ, вынести мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном

преследовании согласно п. 2 ст. 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», ст. 37 УПК РФ; и обращаться в суд в порядке ст. 45 ГПК РФ, ст. 52 АПК РФ, постановления Конституционного суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности положений ст. 115, 231 ГПК РСФСР, ст. 26, 251, 253 ГПК РФ, ст. 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного совета Республики Татарстан и Верховного суда Республики Татарстан» от 18 июля 2003 г. № 13-П; применить иные акты реагирования согласно полномочиям, предусмотренным иными федеральными законами¹.

¹ Скачкова А.Е. Теоретико-правовые основы деятельности прокурора по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов // Ленинградский юридический журнал. 2012. №1. С.85-96.

3 СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРОКУРАТУРЫ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

3.1 Теоретические и правовые основы взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности

Понятие «взаимодействие» достаточно широко и часто используется в научных трудах, специальной и популярной литературе, применяется в повседневной практике. Обращение к этой категории при исследовании отношений прокуроров с работниками органов государственной власти и органов местного самоуправления (далее – ОМСУ) обусловлено тем, что они в большинстве своем выстраиваются посредством взаимодействия. Поэтому логично предположить, что изучение организационно-правовых форм данной деятельности позволит выявить наиболее значимые проблемы, возникающие в процессе ее осуществления, более детально распознать их сущность и предложить пути совершенствования.

Как и многие другие понятия, отличающиеся универсальностью, взаимодействие относится к числу основных философских категорий.

Философское понимание взаимодействия определяет мировоззренческие основы и указывает общие методы познания совершенствующегося объективного мира, что позволяет наиболее всесторонне и системно исследовать любые объекты, явления в природе и обществе, выделить существенные связи и отношения, а также их законы. Что касается прокуроров, работников органов государственной власти и ОМСУ, то с философской точки зрения они, являясь представителями системных образований, взаимодействуют с внешней средой, а специфика

такой деятельности в значительной мере обусловлена их основными функциями.

В социологии взаимодействие представлено в качестве любого поведения индивида, группы индивидов, общества в целом как в данный момент, так и в перспективе. При этом оно выражает характер и содержание отношений между людьми и социальными группами, как постоянными носителями качественно различных видов деятельности, то есть отношений, различающихся по социальным статусам (позициям) и ролям (функциям).

Социальное взаимодействие имеет объективную и субъективную стороны. В объективную сторону принято включать связи, независимые от воли и сознания субъектов, но опосредствующие и контролирующие содержание их совместной деятельности. Для прокуроров, работников органов государственной власти и ОМСУ эти связи носят организационно-правовой характер, а также заранее определяют параметры их предстоящего сотрудничества.¹

Субъективная сторона взаимодействия – сознательное отношение индивидов друг к другу, основанное на взаимных ожиданиях соответствующего поведения. Здесь речь идет о межличностных отношениях, которые складываются в конкретных условиях места и времени².

Стоит отметить, что они изучаются и исследуются социальной психологией, которая рассматривает взаимодействие как процесс с непосредственного или опосредованного воздействия людей друг на друга, порождающий их взаимную обусловленность и связь³.

Кроме того, психологами обращается внимание не только на существо этого влияния, но и на непосредственную организацию совместных

¹ Социологический словарь / отв. ред. Г.В. Осипов, Л.Н. Москвичев. М. 2008. С. 61

² Социология. Основы общей теории: учебник/ отв.ред. Г.В.Осипов, Л.Н.Москвичев. М. 2009. С.149.

³ Крысько В.Г. психология и педагогика: курс лекций. М. 2006. С.213,214

действий, позволяющую группе индивидов реализовать общую для них деятельность.

Психологическое содержание обмена действиями между прокурорами, работниками органов государственной власти и ОМСУ может быть охарактеризовано следующими моментами:

1) учет планов (в данном случае интересов) друг друга и сопоставление их с собственными планами (интересами);

2) анализ вклада каждого участника в результат совместной деятельности (например, характерно после принятия представительным органом нормативного правового акта, в обсуждении которого стороны принимали участие);

3) осмысление меры включенности во взаимодействие каждого субъекта.

Многие теоретические положения, характеризующие социальное взаимодействие, используются и развиваются другими науками, предмет которых составляют экономические, социальные, политические отношения и интересы. К их числу, в первую очередь, относится наука управления.

В теории социального управления взаимодействие рассматривается в качестве основного компонента организации и представляет собой согласованную деятельность неподчиненных друг другу организационно самостоятельных и обособленных субъектов, направленную на достижение единых целей.

Рассмотрев понятие «взаимодействие», перейдем непосредственно к проблематике теории органов государственной власти и ОМСУ.

В сравнительно многообъемном потоке научной и учебной литературы по вопросам государственности, статуса тех или иных частей механизма государства собственно теории органов государственной власти уделяется внимание в трудах Ю.М.Козлова, Б.М. Лазарева, Б.А. Страшуна, В.Е.

Чиркина, У.А. Ямпольской и др. Определенное внимание к исследованию обозначенных вопросов было приковано и в советский период.

Однако стоит отметить, что фундаментальных и комплексных монографических работ по этой проблематике, несмотря на принятие 12 декабря 1993 г. принципиально новой, в части характеристики и статуса органов государственной власти, Конституции РФ, а также на ее основе серии федеральных конституционных законов, федеральных законов, значимых актов Президента РФ, так и не было издано, что ничем не оправдано, поскольку существенно обедняет современный российский научный потенциал в этой области обобщенного правового знания.

Проблематика понятия органов государственной власти многогранна.

Следует отметить, что значительный удельный вес в общей совокупности трудов по данному вопросу занимают работы административистов, однако явно недостаточно внимание к ним со стороны теоретиков конституционного права.¹

Таким образом, теоретическая плоскость поставленных проблем охватывает конституционно-правовой и административно-правовой аспекты их исследования. Учитывая то обстоятельство, что законность и проблемы ее обеспечения занимают важное место как в функционировании государства, так и в деятельности гражданского общества, представляется, что механизм обеспечения законности формируется путем слаженной работы институтов государства и гражданского общества, каждый из которых, реализует стоящие перед ним задачи, вносит свой вклад в поддержание установленного в конкретном государстве режима законности. Таким образом, под механизмом обеспечения законности можно понимать совокупность созданных государством и обществом взаимодополняющих и

¹ См., напр.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. М.: Норма, 2004; Лапина М.А. Современная реформа системы государственного управления. Административно-правовой аспект. М.: РГГУ. 2007; Эбзеев Б.С. Государственное единство и целостность Российской Федерации: конституционно-правовые проблемы. М.: Экономика. 2005.

взаимодействующих правовых институтов, успешное функционирование которых призвано обеспечить установление и поддержание надлежащего режима законности в определенном государстве в конкретный исторический период.

Признавая в ст.3 единственным источником власти многонациональный народ, Конституция РФ в ст. 10 закрепила тезис об осуществлении государственной власти в Российской Федерации на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, органы каждой из которых самостоятельны. Как представляется, с точки зрения имеющихся у органов государственной власти полномочий, используемых в рамках установленной компетенции, в России в целом устоялась и реализуется система сдержек и противовесов, не дающая ни одной из ветвей власти заметного преимущества.

К элементам механизма обеспечения законности, безусловно, следует отнести органы, реализующие правоохранительную функцию в рамках поставленных перед ними законодателем задач. К таковым в узком смысле в силу закона относятся органы внутренних дел, органы федеральной службы безопасности, органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенные органы, которые наделены полномочиями по осуществлению уголовного преследования в рамках установленной подследственности и иной деятельности в целях обеспечения общественного порядка, а также различных видов безопасности (общественной, экономической, государственной и т.д.).

Вместе с тем было бы неправильно, характеризуя механизм обеспечения законности, называть только органы, осуществляющие исключительно правоохранительную либо контрольно-надзорные функции.

Очевидно, что многие задачи, стоящие перед государством, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями по укреплению публичной власти, обеспечению прав и свобод граждан, законных интересов

субъектов предпринимательской деятельности решаются не только и не столько посредством деятельности названных выше элементов, призванных выявлять, пресекать и устранять нарушения законов и иных правовых актов. В настоящее время, когда осталось еще немало сфер общественных отношений, которые государство пока не считает возможным передать институтам гражданского общества, а в ряде случаев и не должно этого делать (например, сферы обороны, распоряжения государственной собственностью и т.д.), важное значение с точки зрения обеспечения режима законности играют те исполнительные органы (федерального, регионального и местного уровней), которые призваны реализовывать сугубо регулятивные функции по предоставлению услуг (лицензирование, организация торгов по размещению заказов для государственных или муниципальных нужд, предоставление земельных участков и т.д.). Они также являются элементами механизма обеспечения законности, поскольку в рамках установленной компетенции каждый из них участвует в реализации жестко регламентированных законодателем процедур, проверяя, например, достоверность и достаточность предоставляемых тем или иным заявителем, желающим заниматься определенным видом деятельности либо претендующим на участие в торгах и т.п., сведений (документов). То есть именно эти органы в своей повседневной деятельности призваны пресекать любые попытки обойти закон кем бы то ни было. Естественно, при этом должна презюмироваться их собственная безупречность в выполнении возложенных на них функций.

В механизме обеспечения законности особое место занимают государственные правовые институты, не относящиеся ни к одной из классических ветвей власти. Речь в первую очередь идет о прокуратуре, статус которой закреплен в ст. 129 Конституции РФ, а ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» в качестве одной из целей, стоящих перед прокурорской

системой, выделяет обеспечение единства и укрепления законности. Это возлагает на прокуроров обязанность добиваться имеющимися у них полномочиями исполнения законов теми субъектами и объектами, которым могут адресоваться прямо или опосредованно прокурорские требования о недопущении, прекращении и устранении нарушений законодательных положений.

Более того, законность является одним из основополагающих принципов организации и деятельности прокуратуры, который предусматривает обязательное соблюдение прокурорами при осуществлении своей деятельности требований закона, применение ими только тех полномочий, которые закреплены в законе и иных легальных источниках правового регулирования.

Далее, хотелось бы акцентировать свое внимание на основах взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и ОМСУ в сфере обеспечения законности, которые характеризуются принципами и условиями взаимоотношений субъектов, а также целями, задачами и предметом совместной деятельности.

Субъектами взаимодействия являются:

- 1) органы прокуратуры и прокуроры (уполномоченные лица органа прокуратуры);
- 2) органы государственной власти и (или) органы местного самоуправления, а также должностные и иные лица этих органов.

Что касается предмета и объекта взаимодействия, то зачастую не проводится четкого различия между ними. Однако разграничить эти понятия представляется возможным, если в качестве объекта рассматривать определенную материальную среду, на которую оказывается воздействие субъектов.

Таким образом, объектом взаимодействия выступает складывающееся в конкретный временной отрезок на определенной территории (Российская

Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования), отдельно взятом объекте состояние законности в той или иной сфере общественных отношений, улучшению которого призваны способствовать субъекты взаимодействия.

Предметом взаимодействия являются общественные отношения, складывающиеся в процессе организации и осуществления субъектами данной деятельности взаимосогласованных мероприятий (совершение действий, принятие решений и т. д.), направленных на обеспечение законности.

Под условиями взаимодействия понимаются правила, обстоятельства, позволяющие наиболее эффективно решать стоящие перед субъектами данной деятельности задачи.

Во-первых, для осуществления взаимодействия необходимо наличие как минимум двух участников. При этом каждый из них должен осознавать, что он выполняет возложенные функции совместно с другим субъектом.

Из данного положения вытекает второе условие – общность целей и задач для всех участников взаимодействия, в нашем случае работников органов прокуратуры, органов государственной власти и ОМСУ.

Каждый из этих субъектов, безусловно, имеет свои собственные цели, к которым он стремится, применяя имеющиеся полномочия, которые реализуются в определенных видах деятельности. Кроме того, взаимодействие с другими участниками нередко используется для того, чтобы их потенциал содействовал достижению именно своих целей. Учитывая, однако, что субъекты являются частью большой организованной системы, они своей деятельностью, в том числе и взаимодействуя друг с другом, одновременно достигают общей цели.

Например, рассматривая взаимодействие органов прокуратуры и налоговых органов по вопросам, связанным с выявлением и пресечением правонарушений в сфере экономики, можно предполагать, что каждый из

них, используя свои собственные возможности, одновременно полагается на возможности другой стороны для получения своего планируемого результата.

Однако с точки зрения общего объекта приложения сил контактирующих сторон, каким является обеспечение законности в сфере налогообложения, со всей очевидностью проявляется их общая единая цель – усиление контроля за исполнением законодательства о налогах и сборах. Следовательно, можно сделать вывод, что при взаимодействии складываются не отдельные результаты функционирования субъектов, а применяемые ими формы и методы деятельности, которые в своей совокупности дают некий общий результат.

В зависимости от сферы взаимоотношений цели могут быть главными, функциональными или вспомогательными. Они определяются статусом органа публичной власти, местом и ролью в государстве. На достижение этих целей направлена вся деятельность властных структур.

Главные цели взаимодействия заключаются в обеспечении единства и укрепления законности. Одновременно оно направлено на формирование и реализацию функциональных целей – объединение усилий органов публичной власти для более оперативного и полного выявления нарушений законов, обстоятельств этих нарушений и лиц, виновных в их совершении; решения вопросов о привлечении данных лиц к ответственности, а также предупреждения правонарушений.

При взаимодействии могут выдвигаться и достигаться также вспомогательные цели, такие, как своевременное и быстрое получение информации, создание необходимых организационных условий для последующего более продуктивного решения задач.

Задачами взаимодействия выступают различные промежуточные цели, к которым относятся:

- 1) принятие мер по предупреждению, пресечению и устранению нарушений законов;
- 2) выявление потребностей правового регулирования в различных сферах общественных отношений;
- 3) выработка единого подхода к пониманию и применению законов;
- 4) правовое просвещение;
- 5) повышение профессиональной квалификации и др.

Разобщенность в целях и задачах ведет к потере смысла взаимодействия, так как в этом случае каждый из участников выполняет иные, по отношению к другому, задачи или достигает иных (собственных) целей, делает это самостоятельно и, следовательно, ни о какой совместной деятельности в данном случае речь не идет.

Третьим условием осуществления взаимодействия является согласованность действий субъектов по месту и времени. Прежде всего, это касается информационного обмена, поскольку переданные с запозданием данные могут потерять свою актуальность, а, следовательно, степень их влияния на состояние законности будет минимальной.

Помимо вышеназванных условий нельзя не учитывать важное требование – отсутствие дублирования в деятельности субъектов. Взаимодействие должно осуществляться в условиях четкого разграничения компетенции, то есть последовательного разделения функций. Необходимость такого разграничения обусловлена обеспечением объективности и обоснованности проводимых мероприятий.

3.2 Организация работы прокуратуры по взаимодействию с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности

Как и любая другая деятельность, осуществляемая органами прокуратуры, взаимодействие с органами государственной власти и ОМСУ, особенно принимая во внимание его важность на сегодняшний день, требует должной организации, поскольку только правильное понимание прокурорами всех уровней (независимо от места их нахождения в рамках огромной территории страны) задач, стоящих в области совместной деятельности, позволяет обеспечить эффективность ее функционирования в плане поддержания надлежащего уровня законности.

Представление о сущности организации взаимодействия можно получить путем исследования положений организационно-распорядительных документов Генерального прокурора РФ и аналогичных документов, издаваемых прокурорами субъектов РФ (приравненными к ним прокурорами специализированных прокуратур), в которых перед нижестоящими прокурорами ставятся соответствующие задачи. Однако попытаемся рассмотреть данный вопрос немного в другом контексте, основываясь на теории организации и управления в органах прокуратуры.

С этой целью обратимся к литературе, посвященной указанной проблематике. Наибольший интерес для нас представляет учебник под ред. А.Ф. Смирнова «Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации». По мнению авторов, организация работы представляет собой комплекс взаимосвязанных между собой действий, направленных на оптимизацию функционирования системы органов прокуратуры по реализации целей и задач, стоящих перед ними.

Пока в большинстве своем в органах прокуратуры накопление и систематизация информации осуществляется путем введения в делопроизводство определенной номенклатуры дел

Переписка с органами государственной власти и ОМСУ по основным вопросам деятельности должна быть обязательно включена в соответствующий наряд. Хотя стоит сказать, что это не самый удобный

способ группировки данных и создания банков информации. Гораздо эффективнее, на наш взгляд, хранить ее в электронном виде на специально выделенных для этого серверах. Кроме того, необходимо использовать различные компьютерные программы по учету и обработке информации.

На сегодняшний день в государственных органах все чаще находят применение Интернет-технологии, позволяющие организовать совместное использование информационных ресурсов. Характерным примером является Экстранет (от англ. extranet), который представляет собой корпоративную сеть, защищенную от несанкционированного доступа. С его помощью можно предоставлять необходимые данные партнерам.

Кроме того, сохраняется возможность пользоваться ресурсами сети Интернет, но при этом осуществляются специальные меры безопасности (авторизация и аутентификация).

На закрытых порталах органов прокуратуры, органов государственной власти и ОМСУв основном размещается статистическая и аналитическая информация о результатах деятельности, данные средств массовой информации о происшествиях и социально-политических процессах. Представляется возможным выкладывать в общий доступ нормативные правовые акты, задания, поручения, решения и т.п. В этом случае устраняются недостатки, связанные с рассылкой таких документов по факсу.

Как видим, преимущество работы в Экстранете очевидны, однако организационные меры по противодействию попыткам злоумышленников обойти парольную защиту и получить доступ к служебной информации требуют значительных финансовых затрат.

Сегодня уже звучат предложения по поводом размещения актов прокурорского реагирования на официальных сайтах прокуратур субъектов РФ, что, несомненно, может оказать положительное влияние не только на качество информационно-аналитической работы, но и на устранение причин

и условий, способствующих совершению правонарушений, в том числе коррупционных.¹

Однако, на наш взгляд, придавать публичности можно только те акты реагирования, которые затрагивают права неопределенного круга лиц либо интересы Российской Федерации, ее субъектов, а также ОМСУ. Если речь идет об обращениях граждан, то перед опубликованием документов необходимо шифровать частные данные, в определенной степени это касается и юридических лиц. Вместе с тем реализация информационного взаимодействия с федеральными органами государственной власти и их территориальными управлениями в субъектах РФ должна быть направлена на расширение системы ресурсов органов прокуратуры, за счет банков данных названных органов (в их числе МВД России, ФСО России, ФМС России, ФНС России, а также другие службы и ведомства) с целью обеспечения прокурорских работников оперативной информацией, которая остро необходима в повседневной деятельности. Это могут быть данные о регистрации по месту жительства и месту пребывания населения, телефонные справочники, суточные рапорты дежурной части УВД, сведения из ЕГРЮЛ и ЕГРИП, сведения по владельцам недвижимости, таможенным декларациям и др.

В некоторых прокуратурах субъектов РФ налажен прямой доступ к базам данных информационных центров органов внутренних дел, а также к автоматизированным базам данных оперативного учета в режиме реального времени, что позволяет получать подробную информацию ГИБДД, сведения ЗИЦ МВД России. Внедрение такой практики резко увеличивает возможности прокуроров по информационному обеспечению своей деятельности и способствует повышению качества работы.

¹ Хатов Э.Б. Организация информационно-аналитической работы в прокуратуре субъекта Российской Федерации: лекция. М. 2011. С.37.

Положительным примером может служить организация обмена информацией между Генеральной прокуратурой РФ и ФСО России. В соответствии с приказом Генерального прокурора РФ от 04.12.2008 № 254 «Об организации исполнения Соглашения об информационном взаимодействии между Федеральной службой охраны Российской Федерации и Генеральной прокуратурой Российской Федерации» прокуратурами заключаются соглашения о доступе к различным информационно-аналитическим материалам подразделений специальной связи и информации ФСО России в регионах.

Представляется, что воплощение разрабатываемой концепции совершенствования информационно-аналитического обеспечения органов прокуратуры сможет решить проблему отсутствия соответствующей нормативной базы, позволяющей упорядочить обмен информацией с органами государственной власти и ОМСУ.

Таким образом, решение локальных и стратегических задач информатизации деятельности названных органов позволит повысить эффективность их взаимодействия в сфере обеспечения законности.

Просто собрать информацию недостаточно, ее надо не только систематизировать и оформить в удобном для заинтересованных прокурорских работников виде, но и проанализировать.

Для того, чтобы оценить состояние взаимодействия с органами государственной власти и ОМСУ в сфере обеспечения законности, прокурорам необходимо изучить: акты реагирования (например, требования об изменении нормативного правового акта); ведомственные формы статистической отчетности; соответствующие документы (планы, справки, обзоры, информационные письма, решения межведомственных совещаний, постановления координационных совещаний); результаты анкетирования, интервьюирования, опроса; факторы, влияющие на эффективность совместной деятельности.

Обоснованность и качество выводов остаются основными и по-прежнему самыми проблемными вопросами в информационно-аналитической работе прокурора. Наиболее существенным недостатком является отсутствие предложений по совершенствованию взаимодействия с органами государственной власти и ОМСУ.

Если же они содержатся в аналитических документах, то должны быть реальными, мотивированными, конкретными, адресными, с указанием срока, способа, форм исполнения мероприятий; подготовленными на основе анализа состояния законности, криминологического прогноза, с учетом решений, которые содержатся в документах Генеральной прокуратуры РФ и прокуратур субъектов РФ.

В некоторых случаях целесообразно обсудить итоги проделанной работы с заинтересованными лицами, в том числе представителями органов государственной власти и ОМСУ.

Выводы и предложения должны отражаться в планах работы и реализовываться посредством проведения соответствующих мероприятий либо направляться на места в виде информационно-аналитических материалов, а также приказов и указаний. Правильно поставленное информационно-аналитическое обеспечение взаимодействия позволяет прогнозировать развитие ситуации и разрабатывать совместные мероприятия на том или ином направлении работы. Прогнозирование позволяет в условиях реальной действительности реализовывать полномочия, объективно и обоснованно подходить к распределению сил и средств участников совместной деятельности. Прогноз тенденций разрабатывается по результатам анализа всей имеющейся информации и на основании глубокого изучения состояния, структуры и динамики явления за несколько предшествующих лет.

В общих интересах можно прогнозировать развитие отдельных элементов взаимодействия, тенденции которых существенны для будущего, причем как в отдельно взятом районе, городе, регионе, так и стране в целом.

Одним из доступных методов прогнозирования выступает метод экспертных оценок. Его сущность заключается в том, что субъекты взаимодействия – руководители тех или иных органов, ответственные работники, а также ученые, обладающие соответствующими знаниями и опытом, высказывают суждения о состоянии согласованности, обстоятельствах, ей способствующих и препятствующих, которые в момент совпадения принимаются за истинность прогноза и учитываются при планировании совместной деятельности. Оценку дают непосредственно в процессе проведения конкретных мероприятий, результативность которых также целесообразно прогнозировать.

На основе анализа информации вырабатываются предписания, являющиеся основой планирования. Таким образом, прогнозирование взаимодействия с органами государственной власти и ОМСУ представляет собой способ получения прокурорами информации о будущем состоянии явлений, событий и процессов в сфере обеспечения законности. Например, это может быть научно обоснованное предположение о степени влияния совместной деятельности на результативность борьбы с преступностью и правонарушениями непреступного характера, что находит свое отражение в соответствующих программах, а также планах законопроектной деятельности (очередности разрабатываемых и принимаемых проектов законов, иных нормативных правовых актов).

Наличие прогнозов позволяет прокурорам осуществлять свои действия в условиях меньшей неопределенности, более объективно подходить к распределению сил и средств, применительно к конкретным регионам, сферам правовых отношений и т.п.

Планирование взаимодействия заключается в заблаговременном принятии решений по организации совместной деятельности. На основании анализа информации о ее состоянии, результативности работы органов государственной власти и ОМСУ, а также с учетом уже определенных целей и задач разрабатывается план основных мероприятий. Планирование придает взаимодействию целенаправленность, последовательность и конкретность.

При подготовке планов следует учитывать прогнозы развития общественных явлений, а мероприятия включать в эти документы исходя из степени влияния на негативные тенденции.

Процедура планирования является важным этапом совместной деятельности и имеет определенную специфику, которая связана с обязательным участием всех субъектов.

Планы основных мероприятий, в зависимости от сложившейся практики, могут составляться на год, полугодие либо квартал.

В каждом регионе устанавливаются единообразные подходы к соблюдению сроков планирования взаимодействия путем направления на места необходимых указаний и рекомендаций.

Существо планирования состоит в определении общих целей на предстоящий период деятельности, выборе способов и средств их достижения, а также последовательности решения поставленных в соответствии с этим задач, установление сроков и назначение исполнителей. Далее, формируются конкретные мероприятия, которые находят свое отражение в планах работы.

Прежде всего, это прокурорские проверки исполнения законов с привлечением специалистов контрольно-надзорных органов; обобщения практики осуществления и организации взаимодействия; межведомственные совещания; мероприятия, направленные на повышение профессиональной квалификации; заседания органов государственной власти и ОМСУ.

При этом авторы, занимающиеся организационно-управленческой тематикой, отмечают, что планы должны быть комплексными, конкретными по предмету, месту, лицам и срокам исполнения, реальными, то есть основываться на правильном расчете имеющихся сил, средств и времени, необходимых для их выполнения.¹

Также следует иметь в виду, что важным принципом планирования работы является системность, под которой понимается преемственность и взаимосвязь всех видов планов, разрабатываемых в конкретной прокуратуре, а также их согласованность с планами вышестоящих прокуратур, органов государственной власти и ОМСУ, программами социально-экономического развития территорий.

Процесс формирования планов включает ряд этапов (стадий), в частности: сбор информации о состоянии взаимодействия в сфере обеспечения законности; анализ полученных сведений с целью выявления специфических проблем и прогнозирования их развития; подготовка проекта плана; обсуждение проекта плана; утверждение плана; организация исполнения плана.

Предложения в план работы должны быть мотивированными, подготовленными на основе анализа состояния законности, борьбы с преступностью, деятельности правоохранительных и контрольно-надзорных органов, судебной, прокурорской и следственной практики; результатов деятельности прокуратуры субъекта РФ, с учетом решений коллегии Генеральной прокуратуры РФ и коллегии прокуратуры субъекта РФ, постановлений координационных совещаний руководителей федеральных и региональных правоохранительных органов, требований организационно-

¹ Максимов А.В. Методика планирования в органах прокуратуры. В учеб. «Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации» / под ред. А.Ф. Смирнова. М., 2005. С. 137-142.

распорядительных документов Генерального прокурора РФ и прокурора субъекта РФ, предложений нижестоящих прокуроров.¹

В необходимых случаях учитываются мероприятия целевых региональных и муниципальных программ по организации борьбы с преступностью, коррупцией, укреплению законности, а также иным видам деятельности.

Предложения должны содержать основания планового мероприятия, сведения о сроках и способах его исполнения, информацию об ответственных лицах и соисполнителях, предполагаемых формах реализации результатов, перечень прокуратур, которые примут участие в исполнении. Мероприятия, осуществление которых предусматривается несколькими структурными подразделениями органа прокуратуры либо совместно с органами государственной власти и ОМСУ подлежат предварительному согласованию.

На практике допускается подготовка отдельно планов проведения конкретных мероприятий (например, координационных совещаний). Однако, на наш взгляд, целесообразно составление единого плана совместной деятельности.

При разработке этого документа следует руководствоваться следующими положениями. Во-первых, предусматривая любое плановое задание и его исполнителей, нужно исходить из оценки повседневной текущей деятельности работника и его функциональных обязанностей. Во-вторых, следует учитывать характер выполняемой работы. Определять исполнителей по каждому заданию плана следует согласно закрепленным за ними обязанностям, учитывая квалификацию и способности оперативных работников решать те или иные задачи.

¹ Максимов А.В. Организация планирования работы в прокуратуре субъекта Российской Федерации: методические материалы к семинару. М., 2009. С. 10.

В этой связи большое значение приобретает планирование деятельности каждого из них. Для ведения личного календарного плана на практике используются еженедельники установленного образца, а в последнее время все большую популярность приобретают планшетные компьютеры и другие устройства подобного рода.

Индивидуальное планирование существенно помогает распределить время для достижения результативности в работе, способствует повышению организованности и профессионализма прокурорских работников. К числу личных могут относиться планы по взаимодействию с должностными лицами органов государственной власти и ОМСУ. Обычно они основываются на совместных мероприятиях по повышению деловой квалификации и правовому просвещению, проверках с привлечением специалистов контрольно-надзорных органов, заседаниях органов публичной власти (в связи с необходимостью присутствия). Также большое значение имеют личные планы работы на день, неделю, месяц (деловые встречи, телефонные звонки, переписка по электронной почте и т.д.).

Интерес представляют индивидуальные планы занятий по повышению квалификации, которые составляются ежегодно. В основном их тематика содержит актуальные вопросы прокурорского надзора в свете обновления законодательства, а также методики осуществления надзорной деятельности.

Однако стоит отметить, что в последнее время уделяется внимание проблемам взаимодействия со средствами массовой информации и институтами гражданского общества. Поэтому представляется целесообразным включать в рассматриваемые документы вопросы, касающиеся взаимодействия с органами государственной власти и ОМСУ.

Следующим важным элементом организации работы внутри системы прокуратуры является распределение служебных обязанностей, которое осуществляется на основе предметного, зонального и смешанного (предметно-зонального) принципов.

Наиболее часто в органах прокуратуры используется предметно-зональный принцип организации работы. При этом под предметом понимаются взаимодействие как вспомогательный вид деятельности и законодательство, регулирующее его основные направления в сфере обеспечения законности.

Зональный принцип предполагает условное разграничение территории страны, субъекта Российской Федерации, города, района на определенные участки (зоны) для осуществления конкретным и прокурорскими работниками либо структурными подразделениями органов прокуратуры взаимодействия с должностными лицами органов государственной власти и ОМСУ.

Конкретный состав «зон» в каждом подразделении аппаратов прокуратур определяется распоряжением руководителя соответствующего подразделения данной прокуратуры с учетом социально-экономической, демографической, криминологической и иных характеристик этих регионов, состояния законности, численности штатных работников подразделения, их квалификации.¹

Предметный принцип подразумевает создание постоянно действующих рабочих групп, которые занимаются подготовкой законопроектов и проведением экспертизы нормативных правовых актов. Данные совещательные органы формируются из наиболее грамотных, авторитетных и опытных работников, обладающих необходимым багажом профессиональных знаний. Кроме того, они могут положительным образом влиять на деятельность всего коллектива в части предоставления необходимых сведений. В этом случае увеличивается оперативность доступа к накопленной информации, а также ее качество при условии оказания

¹ Прокурорский надзор: учебник для вузов/ под общей редакцией О.С.Капинус: науч. Ред. А.Ю.Винокуров. М. 2013. С.49

помощи со стороны соответствующих специалистов, привлечения требуемых технических средств.

При этом следует иметь в виду, что для правильного распределения обязанностей необходимо обеспечить полный учет объема работы органа прокуратуры, рациональное соотношение прав, ответственности, согласованность и целенаправленность при осуществлении того или иного вида деятельности.

При подготовке приказа (распоряжения) о распределении обязанностей, в том числе и по осуществлению взаимодействия с органами государственной власти и ОМСУ, на наш взгляд, необходимо учитывать деловую квалификацию, опыт и компетентность работника. Это связано с тем, что должностное лицо органа прокуратуры, курирующее данный участок деятельности, по своей сути является представителем надзорного ведомства, а, следовательно, должно достойно отстаивать его интересы, четко выражать позицию по тем или иным вопросам в процессе взаимоотношений с работниками властных структур.

В приказе (распоряжении) о распределении обязанностей за прокурором руководителем принято оставлять «непередаваемые» обязанности, к числу которых относится обеспечение взаимодействия с органами государственной власти и ОМСУ.

Что касается круга обязанностей подчиненных работников, осуществляющих надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, то за ними закрепляется взаимодействие с контрольно-надзорными органами по направлениям деятельности, обеспечение поступления от них данных о нарушениях закона, а также осуществление анализа полученной информации.

Наконец, важным элементом организации работы по взаимодействию с органами государственной власти и ОМСУ является материально-техническое обеспечение органов прокуратуры. Этим понятием

охватываются многие аспекты, начиная от наличия стационарных телефонов и телефаксов и заканчивая возможностью использования беспроводной сети Wi-Fi.

В настоящее время все большую актуальность приобретает вопрос автоматизации рабочего места прокурора. Очевидно, что в современных условиях каждый оперативный работник прокуратуры должен иметь компьютер и уметь им пользоваться. Кроме того, все органы прокуратуры необходимо оснащать специальным оборудованием для высокоскоростного доступа к сети Интернет в целях использования электронной почты и других программных продуктов.

Следует иметь в виду, что в основе любой автоматизации должно лежать совершенствование управленческих процессов и делопроизводства. Достижение такой цели возможно при внедрении системы электронного документооборота, которая позволяет обеспечить выполнение следующих основных задач¹:

- сканирование и распознавание бумажных документов с помощью OCR - технологий, а также с помощью портативной цифровой ручки «С-Pen»;
- регистрация в автоматизированном режиме переданных по электронной почте документов, в том числе снабженных электронно-цифровой подписью и криптозащитой;
- рассылка электронных документов и поручений к ним по сети должностным лицам;
- полнотекстовый и атрибутивный поиск электронных документов, включая удаленный поиск через Интернет;

¹ Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: учебник/Под ред. А.Ф.Смирнова. М. 2005. С.324, 325

– формирование реестров рассылки для экспедиции органа или учреждения, осуществление надпечаток конвертов либо отправка документов.

Рутинная процедура заполнения реквизитов сводится к сканированию данной информации с бланка регистрируемого документа защищенным шифрованием или цифровой подписью, посредством электронной почты

архивное хранение электронных документов организации, обеспечивающее при необходимости доступ к такой информации через Интернет;– формирование справок-отчетов по различным комбинациям поисковых параметров.

Помимо автоматизации работы немаловажное значение имеет транспортная обеспеченность каждого работника органа прокуратуры (общественным или служебным транспортном) для мобильного перемещения в место назначения.

Резюмируя вышесказанное, приходим к выводу о том, что организация работы прокуратуры по осуществлению взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности представляет собой создание необходимых условий для реализации их совместной деятельности путем информационно-аналитической работы, прогнозирования, планирования, распределения служебных обязанностей, материально-технического обеспечения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Современная российская прокуратура является государственно-правовым институтом, порожденным объективными потребностями реформируемого российского общества. Роль прокуратуры в становлении демократического правового федеративного государства в России определяется тем, что она представляет собой необходимый и достаточно надежно работающий механизм формирующейся системы разделения и взаимодействия властей. Она устанавливает и принимает меры к устранению любых нарушений законов, от кого бы они ни исходили (законодательной, исполнительной, судебной властей, в то же время организационно не входя ни в одну из ветвей государственной власти и ни в коей мере не превращаясь в некую контрольную или какую-либо иную власть. Все ветви власти взаимодействуют как единая государственная» власть заинтересованы; в сохранении и укреплении законности, обеспечить которую и призвана прокуратура. Без соблюдения законности не может быть сильной, эффективно выполняющей свои задачи государственной власти.

Законность представляет собой политико-правовое явление, характеризующееся процессом совершенствования государственно-правовой формы организации общества и реализации идеи социальной справедливости путем строгого и неуклонного соблюдения и исполнения действующего законодательства. Согласно ч.2 ст. 15 Конституции РФ «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию и законы». Эта краткая формулировка не раскрывает всего содержания принципа законности, но устанавливает всеобщую обязанность соблюдать законы. Принцип законности - это всеобщий принцип, но для прокуратуры он имеет особое значение. Законность составляет предмет прокурорского надзора. На обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности направлена вся деятельность органов прокуратуры. Прокуратура

Российской Федерации является единственной системой органов страны, для которых надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, всеми правоохранительными и контролирующими органами, органами военного управления, должностными лицами, органами местного самоуправления, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций выступает в качестве основной главной задачи. Законность действий и актов органов, организаций и лиц; надзор за исполнением законов, который осуществляет прокуратура, является единственным критерием, применяемым прокуратурой для оценки их деятельности.

В ходе проведенной работы были проанализированы труды отечественных ученых, касающихся рассматриваемой проблемы, а также обобщение теоретических концепций, законодательства, что позволило сделать некоторые выводы:

Для «выделения» особого самостоятельного конституционно-правового статуса прокуратуры отдельные ученые-правоведы считают целесообразным вывести норму о российской прокуратуре из главы 7 Конституции РФ либо изложить нормы о прокуратуре в специальной главе, как это было в конституциях советского периода, озаглавив ее, например, «Прокурорский надзор»¹. Вместе с тем представляется, что принятая в 2014 г. поправка к Конституции Российской Федерации в некоторой степени позволила разрешить проблему соотношения органов прокуратуры с судебной властью, поскольку название главы 7 Конституции дополнено словами «и прокуратура». Это обстоятельство укрепило конституционно-правовой статус органов российской прокуратуры.

¹ Байкин И.М. Прокуратура и судебная власть // Российская юстиция. 2009. №10. С.36-37.

В заложенной Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» и законодательством регионов процедуре согласования назначения прокуроров субъектов Российской Федерации существует определенная зависимость решения Президента Российской Федерации и Генерального прокурора Российской Федерации от мнения властей субъекта Федерации относительно предложенной ими кандидатуры на пост прокурора региона. Подобный механизм назначения также не в полной мере соответствует принципу единой и централизованной системы органов российской прокуратуры, поскольку формальный отказ органа региональной власти в согласовании предложенной главой государства и Генеральным прокурором кандидатуры на пост прокурора субъекта Федерации нарушает указанный выше принцип.

В этой связи предлагается закрепить в Конституции Российской Федерации один из важнейших принципов ее организации и деятельности - независимость прокуратуры от каких-либо органов и подчинение ее только закону, отказавшись от процедуры такого согласования.

По итогам рассмотрения конституционно-правового статуса российской прокуратуры, следует сказать о неполноте предоставленных Генеральному прокурору Российской Федерации полномочий, необходимых для должного и эффективного обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

В связи с чем, предлагаем:

1) предоставить Генеральному прокурору Российской Федерации право на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации по вопросу соответствия Конституции Российской Федерации нормативных правовых актов любого уровня власти и нормативных договоров, перечисленных в ч. 2 ст. 125 Конституции. Основа этого права имеется в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2003 г. № 13-П;

2) включить Генерального прокурора Российской Федерации в число субъектов, обладающих правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации в порядке конституционного нормоконтроля (ч. 4 ст. 125 Конституции). По сути, данное право сформулировано в п. 6 ст. 35 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации". Между тем Конституция позволяет обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с целью проверки конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, только по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов;

3) включить Генерального прокурора Российской Федерации в число субъектов, обладающих правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о толковании Конституции Российской Федерации (ч. 5 ст. 125 Конституции).

Высказанные предложения, направленные на расширение круга полномочий Генерального прокурора Российской Федерации, потребуют принятия новых поправок к Конституции Российской Федерации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативно-правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008, № 7-ФКЗ, от 05.02.2014, № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 26.01.2009. № 4. Ст. 445.

2. Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 N 3-ФКЗ (ред. от 15.02.2016) "О Верховном Суде Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Собрание законодательства РФ". 10.02.2014. N 6. ст. 550.

3. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) "О Конституционном Суде Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 25.07.1994. N 13. ст. 1447.

4. Федеральный конституционный закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. №2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 7 февраля.

5. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации" от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 05.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 09.03.2015. N 10, ст. 1391.

6. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 29.07.2017)// Собрание законодательства РФ. 29.07.2002. N 30. ст. 3012.

7. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 30.10.2017)// Собрание законодательства РФ. 18.11.2002. N 46.ст. 4532.

8. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 05.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 24.12.2001. N 52 (ч. I). ст. 4921.

9. Федеральный закон от 17 января 1992 г. №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 27.07.2017) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. №8. Ст. 366.

10. Указ Президента РФ от 09 марта 2004 г. №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2004. №11. Ст.945.

Научная и учебная литература:

11. Абляскин Р.Р. Функция участия прокуратуры Российской Федерации в правотворческой деятельности // Universum: экономика и юриспруденция. 2017. №6 (39). С.1-3.

12. Антонов И.А. Место и роль прокуратуры РФ в системе контрольной власти (конституционно-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003;

13. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. М.: Норма, 2004. 768 с.

14. Бессарабов В.Г. Организация и деятельность российской прокуратуры. – Нальчик: Эль-Фа, 2006. – 368 с.

15. Вахитова Р.Р. Прокуратура в механизме государства (историко-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2003. С. 5.

16. Винокуров А.Ю. Методологические основы оценки эффективности деятельности органов прокуратуры: научный доклад. М.: МосГУ, 2008. 46 с.

17. Винокуров А.Ю. Прокурорский надзор за законностью правовых актов органов местного самоуправления: пособие для прокуроров. М.: МНЭПУ, 1998. 44 с.

18.Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор за законностью правовых актов органов представительной и исполнительной власти: учебное пособие. М.: ИПК РК Генеральной прокуратуры РФ, 1996. 44 с.

19.Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. Теоретические основы эффективности прокурорского надзора за исполнением законов: монография. М.: МосГУ, 2008. 102 с.

20.Голубева Т.Г. Местное самоуправление в Российской Федерации: инновации в теории и практической реализации. – Ростов н/Д: СКАГС, 2010. 264 с.

21.Демидов В.В. Законность в современном российском государстве: Дисс. к.ю.н. Н. Новгород, 2014. 169 с.

22.Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1991. С. 19.

23.Дьячков Д.А. Прокуратура РФ как политико-правовой институт урегулирования конфликтов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ярославль, 2009. С. 9–10.

24.Жидких А.А. Правовые и организационные проблемы участия прокуратуры в реализации правотворческой функции: монография. М.: АГП РФ, 2010. 160 с.

25.Забарчук Е.Л., Саломаткин А.С. Участие органов прокуратуры в правотворческой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. М.: Издание Совета Федерации, 2010. 69 с.

26.Зинуров Р.Н. Координационная деятельность российской прокуратуры: тенденции и закономерности: монография. Уфа: Гилем, 2002. 252 с.

27.Клочков В.В. Актуальные проблемы теории законности и прокурорского надзора: монография. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2012. С.19.

- 28.Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М.: Юрайт, 2012. 290 с.
- 29.Кравченко А.И. Краткий социологический словарь. М.: Проспект, 2009. 352 с.
- 30.Ксенофонтов В.Н. Государственная власть и местное самоуправление в России (философия власти): учебное пособие. М.: РАГС, 2010. 228 с.
- 31.Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. - 3-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2010. 672 с.
32. Лапина М.А. Современная реформа системы государственного управления. Административно-правовой аспект. М.: РГГУ. 2007. 457 с.
- 33.Максимов А.В. Методика планирования в органах прокуратуры. В учеб. «Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации» / под ред. А.Ф. Смирнова. М., 2005. 160 с.
- 34.Максимов А.В. Организация планирования работы в прокуратуре субъекта Российской Федерации: методические материалы к семинару. М., 2009. 60 с.
- 35.Местное самоуправление и муниципальное управление: учебник/ под ред. А.С.Прудникова, Д.С.Белявского. М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2009. 399 с.
- 36.Морозова Л.А. Теория государства и права. Юристъ, 2012. 414 с.
- 49.Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. М., 2013. 470 с.
- 37.Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: учебник/Под ред. А.Ф.Смирнова. М. 2005. 430 с.
- 38.Проблемы общей теории права и государства / под общ. ред. проф. В.С. Нерсесянца. М., 2014. 813 с.
- 39.Прокурорский надзор: учебник для вузов/ под общей редакцией О.С.Капинус: науч. Ред. А.Ю.Винокуров. М. 2013. 510 с.

40.Смоленский М.Б. Прокурорский надзор: учебник / под ред. М.Б. Смоленского, И.А. Жильцова. М.: Дашков и Ко»; Академцентр, 2011. 240 с.

41.Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2005. 490 с.

42.Хатов Э.Б. Организация информационно-аналитической работы в прокуратуре субъекта Российской Федерации: лекция. М. 2011. 300 с.

43.Чиркин В.Е. Государствоведение. М.; Воронеж, 2012. 560 с.

44.Шалумов М.С. Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях реформирования демократического государства: дисс. д.ю.н. Екатеринбург, 2002. С.70-71.

45.Шобухин В.Ю. Статус российской прокуратуры: монография. Екатеринбург, 2009. С.21.

46.Эбзеев Б.С. Государственное единство и целостность Российской Федерации: конституционно-правовые проблемы. М.: Экономика. 2005. 375 с.

Публикации в научных журналах, сборниках и СМИ:

47.Авершин В.В. Некоторые проблемы установления конституционно-правового статуса прокуратуры в Российской Федерации // Наука. Общество. Государство. 2014. №4 (8). С.1-11.

48.Ахметова А.Б. Сравнительный анализ конституционно-правового статуса прокуратуры в Республике Казахстан и Российской Федерации // Общественные науки. Политика и право. 2014. №1 (9). С.61-67.

49.Байкин И.М. Взаимоотношения прокуратуры и судебной власти в системе разделения властей России // Российский судья. 2008. №7. С. 7 - 8.

50.Байкин И.М. Прокуратура и судебная власть // Российская юстиция. 2009. №10. С.36-37.

51.Белкин А.А. Вопросы конституционности в деятельности прокуратуры // Конституционная законность и прокурорский надзор. К 275-летию российской прокуратуры. М., 1997. С. 39.

52.Бессарабов В. Место прокуратуры в государственном механизме современной России // Законность. 1999. № 10. С.44-45.

53.Быть прокурором в наши дни не просто: выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на Всероссийском совещании прокуроров // Российская газета. 2001. 13 января.

54.Воробьев Т.Н. Проблемы определения правового статуса прокуратуры в Российской Федерации // Современное право. 2014. №6. С. 38-42.

55.Воронин О.В. К вопросу о типе и месте отечественной прокуратуры в системе органов государственной власти // Вестник Томского гос.ун-та. 2010. №339. С.98-101.

56.Воронин О.В. О современном содержании прокурорского надзора // Вестник Томского государственного университета. 2012. №4 (6). С.14-25.

57.Деменкова Е.В. Прокуратура в системе органов государственной власти // Государство и право в XXI веке. 2016. №1. С.58-63.

58.Долгопят А.О. К вопросу об определении и содержании законности // Общество и право. 2014. №2 (48). С.33-37.

59.Евдокимов В.Б., Тухватуллин Т.А. О конституционно-правовом статусе прокуратуры в законодательстве Российской Федерации: вопросы теории и практики // Юридический мир. 2015. №3. С. 14 - 19.

60.Жидких А.А. Современные приоритеты участия прокуратуры в правотворческой деятельности // Законность. 2016. №5. С. 21-23.

61.Зубков Е.Ю. К вопросу о необходимости расширения правотворческих полномочий органов прокуратуры // Наука. Общество. Государство. 2014. №2 (6). С.1-7.

62.Иващенко М.А. Место и роль прокуратуры в системе органов государственной власти // Молодой ученый. 2014. №8. С. 675-677.

63.Львов А.Г., Фролов В.В. Проблемы обеспечения законности в России // История государства и права. 2015. №2. С.79.

64.Манакова С.Г., Петрова Л.И. Реализация конституционных установлений органами прокуратуры в правотворческой деятельности // Законность. 2013. №12. С.37.

65.Олейник В.В. Участие органов прокуратуры в реализации правотворческой деятельности как актуальное направление деятельности // Дальневосточный юридический институт МВД России. 2015. №1 (72). С.12-16.

66.Руденко А.В. Надзор за законностью муниципальных правовых актов // Законность. 2010. № 12. С. 19–22.

67.Рыбаков В.А. Законность: миф или реальность? // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2014. №3 (40). С. 6–8.

68.Скачкова А.Е. Теоретико-правовые основы деятельности прокурора по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов // Ленинградский юридический журнал. 2012. №1. С.85-96.

69.Троицкая Д.А. Место прокуратуры в системе разделения властей //Труды XIII Международной научно-практической интернет-конференции «Молодежь. Наука. Инновации». Пенза. 2016. С.224-228.

70.Ульянов А.Ю. Конституционно-правовое положение и перспективы развития российской прокуратуры // Вестник Томского государственного университета. Право. 2013. №4 (10). С.115-119.

71.Цымбалюк Н.И. Место и роль прокуратуры в современной России // АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ борьбы с преступлениями. 2015. № 3. С.68-71.

72.Шалумов М.С., Шалумова Н.Э. Участие в правотворческой деятельности как функция современной российской прокуратуры // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 5 (54). С.126-132.

73.Шобухин В.Ю. К вопросу о конституционно-правовом регулировании статуса российской прокуратуры // Российское право: образование, практика, наука. 2015. №4. С.73-76.

74.Шобухин В.Ю. Тенденции и перспективы развития конституционно-правового статуса российской прокуратуры и современная судебная реформа // Современное право. 2014. №11. С. 36 - 40.