

**ВОПРОСЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
С ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

**Антипова
Наталья
Тихоновна** кандидат юридических наук, доцент кафедры «Уголовное право и криминалистика» факультета «Юридический», Донской государственной технической университет» (344010, Россия, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1).
E-mail: upk8-308@yandex.ru

**Сараев
Николай
Вячеславович** кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории права и государства, Российский государственный университет правосудия, Ростовский филиал (344010, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Ленина, д. 66).
E-mail: snv_571978@mail.ru

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы взаимодействия прокуратуры с органами исполнительной власти при осуществлении прокурорского надзора и функции координации деятельности по борьбе с преступностью. Аргументируется необходимость внесения соответствующих изменений в законодательные акты, обусловленных всесторонностью полномочия и низкой эффективностью средств прокурорского реагирования.

Ключевые слова: прокуратура, органы исполнительной власти, проблемы взаимодействия, прокурорская проверка, прокурорский надзор, средства прокурорского реагирования, координация правоохранительной деятельности, полномочия прокурора, правоприменительная практика.

В настоящее время совершенствование правового статуса и деятельности органов прокуратуры России продолжает оставаться одной из актуальных проблем. Отечественными и зарубежными учеными, политиками, общественными деятелями обосновываются различные предложения о реформировании российской прокуратуры, ограничении и конкретизации содержания ее функций, включении ее в органы исполнительной власти [1].

По мнению Генерального прокурора РФ Ю.Я. Чайка «прокуратуре нужна не революция, а эволюция: последовательное разрешение накопившихся проблем, правильный выбор приоритетов» [2].

Несмотря на то, что деятельность прокуратуры является одной из главных гарантий обеспечения законности в государстве, предназначение которой состоит исключительно в надзоре за единообразным исполнением законов на территории всей страны, ученые отмечают существенные нарушения со стороны исполнительно-распорядительных органов в центре и на местах, противодействии органам прокуратуры в устранении нарушений закона, вмешательстве в их деятельность по установлению и устранению нарушений закона [3].

В ходе многочисленных дискуссий российских и зарубежных ученых и практиков о месте и роли прокуратуры Российской Федерации в государственном механизме стало очевидным, что судебно-правовая реформа, при всей ее привлекательности, в отдельных аспектах по отношению к органам прокуратуры имела стратегические просчеты. Это обстоятельство потребовало от правовой науки качественно новых подходов, рекоменда-

ций и разработок, адекватных новым задачам, целям и функциям прокуратуры в изменяющихся условиях [4].

В юридической литературе вопрос о том, какое место прокуратура занимает в системе органов государственной власти, остается открытым, так как нет однозначного мнения на этот счет. Например, М.Б. Смоленский, И.А. Жильцов и Ю.Е. Винокуров считают, что специфичность прокурорского надзора как вида государственной деятельности состоит в том, что он не относится к деятельности какой-то одной ветви власти, но имеет признаки каждой из них, тем самым способствуя совершенствованию их функционирования, путем выявления в деятельности законодательных, исполнительных и судебных органов нарушений и принятия мер к их устранению [5]. По мнению К.И. Амирбекова, прокуратура, находясь вне рамок трех ветвей власти, объективна и справедлива в оценке юридических решений, чего можно добиться, имея независимость от других органов [6].

Нынешнее состояние законодательства и правоприменительной практики во многом не соответствует требованиям времени, тогда как новые модели разрешения поставленной проблемы еще не получили качественного развития. Практика показывает, что прокурорский надзор за деятельностью законодательных и исполнительных органов субъектов Федерации уже не может ограничиваться формальным сравнением конкурирующих правовых норм, а должен опираться на базовые конституционные ценности и одновременно учитывать политические процессы в регионе. Кроме того, взаимодействие прокуратуры с государственными органами субъектов Федерации не исчерпывается выполнением надзорной функции [7].

Так, ежегодно Генеральный прокурор РФ представляет Совету Федерации доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации. В Постановлении «О докладе Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению» Совет Федерации рекомендует:

- уделять особое внимание соблюдению трудовых и жилищных прав граждан, защите прав и законных интересов несовершеннолетних, защите прав субъектов предпринимательской деятельности, исполнению законодательства РФ о противодействии коррупции, банковского законодательства РФ, законодательства о налогах и сборах, а также законодательства в сфере оборонно-промышленного комплекса;

- повысить эффективность координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

- принять дополнительные меры по усилению надзора за исполнением лесного законодательства, законодательства в области охраны окружающей среды, в том числе особо охраняемых природных территорий;

- продолжить осуществление надзора за исполнением законов в сфере обеспечения транспортной безопасности, а также законодательства при организации и осуществлении таможенного контроля¹.

Считаем, что определяемая многоплановость требует не только нормативного определения разнообразных методов прокурорских проверок, но и средств прокурорского реагирования, рассчитанных на его эффективность, согласно установленным задачам.

Так, ученые отмечают, что, несмотря на достаточное количество принятых законов и введение в действие административных регламентов, не происходит качественного скачка: административные барьеры не снижаются и открытость органов власти не повышается. Источником административных барьеров являются как пробелы в право-

¹ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 24.05.2017 №135-СФ «О докладе Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению за 2016 год» // СЗ РФ. 2017. №22. Ст. 3079.

вом регулировании, так и избыточная регламентация и изначально заложенная невыполнимость требований [8].

В этой связи заслуживает внимания точка зрения Ереминой Н. В., которая приходит к выводу о необходимости переработки Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» ввиду наличия в нем множества устаревших положений и противоречий. По мнению специалиста, в новом законодательном акте важно регламентировать как основные направления деятельности прокуратуры, так и полномочия в сфере надзора. Также предлагается детально регламентировать основную форму выявления нарушений закона – проверку, обозначить ее цели и задачи, основания и порядок проведения, перечислить объекты и субъекты возникающих при этом правоотношений. Такая необходимость обусловливается, по мнению ученого, прежде всего тем, что деятельность прокуратуры, так или иначе, связана с вторжением в деятельность других, в том числе, и конституционных органов власти и государственного управления, связанную с исполнением законов, обязанностью выполнять требования прокурора о принятии мер к устранению выявленных нарушений законов [3].

Большое внимание учеными уделяется исследованию эффективности средств прокурорского реагирования.

Необходимость в анализе данных инструментов прокурорской деятельности обусловлена также тем, что на них ложится основная нагрузка в механизме реализации права органами российской прокуратуры. От правильного выбора, применения указанных средств зависит в конечном счете достижение целей, поставленных перед прокуратурой Российской Федерации. Их недооценка либо неверный выбор негативно отражаются на состоянии законности в стране [9].

Так, Терехин А. А. отмечает, что законодателем установлена весьма противоречивая и малоэффективная процедура рассмотрения требований прокурора об устранении нарушений в федеральном законодательстве. Ученый предлагает, закрепить в УПК РФ право прокурора на постановление в требованиях об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного расследования, вопроса о привлечении к дисциплинарной ответственности следователей и дознавателей, совершивших грубые либо неоднократные нарушения закона [10].

Анализ деятельности органов прокуратуры показал, что достаточно действенным является требование о прекращении полномочий должностных лиц. Так, в т. г. прокуратурой Приморского края в ходе проверки исполнения антикоррупционного законодательства выявлены нарушения требований законодательства, допущенные лицами, замещающими муниципальные должности при исполнении ими обязанности по представлению сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Установлено, что 38 депутатов представительных органов местного самоуправления не исполнили обязанности по представлению сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. По итогам проверки на основании решений, принятых судами по искам временно исполняющего обязанности Губернатора края и органов местного самоуправления, полномочия 38 депутатов досрочно прекращены¹. Считаю необходимым предусмотреть такую практику об инициативе органов прокуратуры по отстранению должностных лиц от занимаемой должности в законе и использовать ее на практике.

На прокуратуру возложена функция координатора деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью. Приказом Генеральной прокуратуры «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» предусматривается оказание органам представительной, исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления содействия в разработке и

¹ Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ [Электронный ресурс] URL.: <https://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1561898/> (дата обращения: 26.02.2019).

реализации региональных и местных программ борьбы с преступностью, иных решений по вопросам предупреждения правонарушений [11].

Наделение органов прокуратуры координационными полномочиями обусловливается особенностями организации ее деятельности. Не являясь ни одной из ветвей власти, прокуратура взаимосвязана с деятельностью иных государственных органов, является особым органом обеспечения законности.

Вместе с этим, необходимо расширить состав участников координации деятельности по борьбе с преступностью, в том числе законодательно закрепить возможность привлечения к ней представителей государственных контрольных и надзорных органов исполнительной власти, предусмотреть необходимость осуществления органами прокуратуры координации по разработке и применению законов, регламентирующих борьбу с преступностью [3].

В целях недопущения контроля со стороны криминальных структур над государством и обществом необходимо разработать комплекс мер по предотвращению доступа в органы власти граждан с уголовным прошлым, коррумпированных лиц. Для решения этой проблемы, кроме внесения изменений и дополнений в действующее законодательство, необходимо принять федеральный закон, регулирующий лоббистскую деятельность, предусмотрев полномочия органов прокуратуры по осуществлению надзора за его исполнением [9].

Конституция Российской Федерации определяет конкретный орган государственной власти, осуществляющий функцию борьбы с преступностью. Им является Правительство Российской Федерации, и при осуществлении этой деятельности органы исполнительной власти не могут не опираться на правоохранительные органы, в том числе на органы прокуратуры.

Конституция Российской Федерации не содержит положений о возможности отнесения отечественной прокуратуры к органам исполнительной ветви государственной власти.

В соответствии с Законом о прокуратуре (ст. 8) Генеральному прокурору Российской Федерации и подчиненным ему прокурорам отводится роль координатора деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, т.е. организатора выработки и реализации совместных согласованных с другими правоохранительными органами мер по выявлению, раскрытию, расследованию, пресечению и предупреждению преступлений, по принятию мер по устранению причин и условий, способствующих их решению.

Координационная деятельность правоохранительных органов направлена на обеспечение мониторинга состояния преступности, прогнозирование тенденций ее развития, изучение практики выявления, расследования, раскрытия, предупреждения и пресечения преступлений. Результатом таких действий становится выполнение федеральных, региональных и местных (муниципальных) программ борьбы с преступностью, разработка совместно с другими государственными органами мероприятий по предупреждению правонарушений, подготовка предложений по повышению эффективности работы правоохранительных органов.

На координационное совещание по решению прокурора или по согласованному предложению других членов совещания могут приглашаться представители законодательных (представительных) органов государственной власти, судов, контрольно-надзорных органов и органов местного самоуправления, руководители общественных организаций, другие представители гражданского общества, СМИ, научные работники и др.

Анализ состояния дел по реализации прокурорами координационных полномочий свидетельствует, с одной стороны, о формировании определенной системы координационных отношений, начиная с местного и до федерального уровня; выработки в ряде регионов комплексного подхода по решению вопросов стратегии и тактики согласованных действий правоохранительных органов по борьбе с преступностью, основан-

ного на глубоком изучении состояния преступности, ее структуры, динамики и тенденций развития; совершенствовании правоприменительной практики выявления, пресечения, раскрытия, расследования и предупреждения преступлений.

Улучшение координации связано также с более широким привлечением органов государственной власти и органов местного самоуправления к участию в координационных мероприятиях и их обеспечении, устранением формализма, преодолением ведомственной разобщенности действий, принятием действенных мер по выработке стабильной практики применения законов, искоренением других недостатков в работе правоохранительных органов.

Усиление влияния органов прокуратуры в координационной деятельности выражается также в применении прокурорами новых форм координации. Важно отметить, что наряду с координационными полномочиями прокурор в процессе координации в полной мере сохраняет за собой надзорные полномочия, и его важнейшей задачей является осуществление надзора за законностью ведения борьбы с преступностью всеми участниками координационной деятельности.

В масштабах государства задачи по организации борьбы с преступностью реализуют органы исполнительной власти. Соответственно на них возлагается обязанность общей организации борьбы с преступностью, выработки ее идеологии и основ государственной политики, определения механизма взаимодействия всех государственных органов, привлечения к ее выполнению негосударственных структур.

Таким образом, анализируя деятельность прокуратуры и ее взаимоотношения с исполнительной властью, следует отметить, что органы прокуратуры осуществляют надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением действующих на территории России законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации. Этот большой блок в надзорной работе органов прокуратуры является элементом сдерживания исполнительной власти и требует введения на законодательном уровне действенных средств прокурорского реагирования. С учетом современных реалий следует поддержать мнение ученых о необходимости разработки комплекса мер по предотвращению доступа в органы власти граждан с уголовным прошлым и коррумпированных лиц.

Литература

1. Организация и деятельность органов прокуратуры зарубежных стран. Информационно-аналитический справочник / Под общ. науч. ред. проф. С.П. Щербы. М.: Юрлитинформ, 2010. 248 с.
2. Заседание коллегии Генеральной прокуратуры России 14 марта 2016 года [Электронный ресурс] URL.: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54035> (дата обращения: 26.02.2019).
3. *Еремина Н. В.* Место прокуратуры Российской Федерации в системе разделения властей (теоретико-правовое исследование): автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2009. 29 с.
4. *Бессарабов В. Г.* Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации: автореф. дис... д-ра. юрид. наук М., 2001. 46 с.
5. *Смоленский М. Б.* Прокурорский надзор: учебник / Под ред. М.Б. Смоленского, И.А. Жильцова. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко»; Академцентр, 2011. 240 с.
6. *Амирбеков К. И.* К вопросу о понятии правообеспечительной юридической деятельности / К.И. Амирбеков, А.М. Муртазалиев // Вестник Дагестанского государственного университета. 2012. Вып. 2. Серия: Право. С. 30 – 32.
7. *Руднев Н. П.* Институт прокуратуры в процессе функционирования законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации: автореф. дис... канд. юрид. наук. Орел, 2003. 23 с.

8. Журавлева И. А. Совершенствование механизма открытости деятельности органов исполнительной власти: автореф. дисс... канд. эконом. наук. М., 2013. 25 с.
9. Корешникова Н. Р. Основные правовые средства прокуратуры Российской Федерации как инструмент обеспечения исполнения закона: автореф. дисс... канд. юрид. наук Екатеринбург, 2010. 22 с.
10. Терехин А. А. Акты прокурорского реагирования в российском уголовном судопроизводстве: автореф. дисс... канд. юрид. наук. Омск, 2013. 19 с.
11. Бессарабов В. Г. Участие прокуратуры в правотворческой деятельности как важнейший механизм укрепления законности в стране и исполнения международных обязательств // Прокурорская и следственная практика. 2004. № 3. С. 106 – 108.

Antipova Natalya Tichonovna, Candidate of legal Sciences, docent of the Department "Criminal law and criminalistics", Don state technical university (1, Gagarin sq., Rostov-on-Don, 1344000, Russian Federation).

E-mail: upk8-308@yandex.ru

Saraev Nikolay Vyacheslavovich, Candidate of legal Sciences, docent of the Department "Theory and History of Law and the State", Rostov branch Russian state University of justice (66, Lenins street, Rostov-on-Don, 344038, Russian Federation).

E-mail: snv_571978@mail.ru

ISSUES OF INTERACTION OF THE PROSECUTOR'S OFFICE OF THE RUSSIAN FEDERATION WITH THE EXECUTIVE AUTHORITIES

Abstract

The article deals with the interaction of the prosecutor's office with the executive authorities in the implementation of prosecutorial supervision and the function of coordinating activities to combat crime. The necessity of making appropriate changes in legislative acts, due to the full powers and low efficiency of prosecutorial response tools, is argued.

Key words: *prosecutor's office, executive authorities, problems of interaction, prosecutor's check, prosecutor's supervision, means of prosecutor's response, coordination of law enforcement, powers of the prosecutor, law enforcement practice.*

References

1. Organizaciya i deyatel'nost' organov prokuratury zarubezhnyh stran. Informacionno-analiticheskij spravochnik / Pod obshch. nauch. red. prof. S.P. SHCHerby. M.: YUrlitinform, 2010. 248 s.
2. Zasedanie kollegii General'noj prokuratury Rossii 14 marta 2016 goda [EHlek-tronnyj resurs] URL.: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54035> (data obrashcheniya: 26.02.2019).
3. Eremina N. V. Mesto prokuratury Rossijskoj Federacii v sisteme razdeleniya vlastej (teoretiko-pravovoe issledovanie): avtoref. dis... kand. yurid. nauk. M., 2009. 29 s.
4. Bessarabov V. G. Prokuratura v sisteme gosudarstvennogo kontrolya Rossijskoj Federacii: avtoref. dis... d-ra. yurid. nauk M., 2001. 46 s.
5. Smolenskij M. B. Prokurorskij nadzor: uchebnyk / Pod red. M.B. Smolenskogo, I.A. Zhil'cova. M.: Izdatel'sko-torgovaya korporaciya «Dashkov i Ko»; Akademcentr, 2011. 240 s.
6. Amirbekov K. I. K voprosu o ponyatii pravoobespechitel'noj yuridicheskoj deyatel'nosti / K.I. Amirbekov, A.M. Murtazaliev // Vestnik Dagestanskogo gosudarstvennogo universiteta. 2012. Vyp. 2. Seriya: Pravo. S. 30 – 32.
7. Rudnev N. P. Institut prokuratury v processe funkcionirovaniya zakonodatel'noj i ispolnitel'noj vlasti sub"ektov Rossijskoj Federacii: avtoref. dis... kand. yurid. nauk. Orel, 2003.

8. Zhuravleva I. A. Sovershenstvovanie mekhanizma otkrytosti deyatelnosti organov ispolnitel'noj vlasti: avtoref. diss... kand. ehkonom. nauk. M., 2013. 25 s.
9. Koreshnikova N. R. Osnovnye pravovye sredstva prokuratury Rossijskoj Federacii kak instrument obespecheniya ispolneniya zakona: avtoref. diss... kand. yurid. nauk Ekaterinburg, 2010. 22 s.
10. Terekhin A. A. Akty prokurorskogo reagirovaniya v rossijskom ugolovnom sudoproizvodstve: avtoref. diss... kand. yurid. nauk. Omsk, 2013. 19 s.
11. Bessarabov V. G. Uchastie prokuratury v pravotvorcheskoj deyatelnosti kak vazhnejshij mekhanizm ukrepleniya zakonnosti v strane i ispolneniya mezhdunarodnyh obyazatel'stv // Prokurorskaya i sledstvennaya praktika. 2004. №3. S. 106 – 108.

УДК 340.132 (470.61)

DOI: 10.22394/2074-7306-2019-1-1-150-156

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВЫХ И ОРГАНИЗАЦИОННЫХ МЕХАНИЗМОВ ОКАЗАНИЯ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ В РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Зубарева

Ольга

Григорьевна

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70).
E-mail: zubareva@yandex.ru

Аннотация

Статья посвящена анализу вопросов совершенствования правовой регламентации порядка оказания бесплатной юридической помощи, особенно в рамках государственной системы. В основу анализа положены, в том числе, материалы Круглого стола, проведенного Комитетом Совета Федерации по законодательству и государственному строительству 14.02.2019, и опыт реализации инновационного проекта «Правовая помощь онлайн» взявшего старт в июле 2018 года в Ростове-на-Дону.

Автор высказывает идею о необходимости дальнейшей активной работы над совершенствованием существующих организационных и правовых механизмов оказания бесплатной юридической помощи, в том числе и в Ростовской области. Тот факт, что понятие «квалифицированная юридическая помощь» имеет конституционное наполнение, диктует необходимость методологического решения в законодательстве как минимум двух вопросов: во-первых, установление критериального отличия «юридической помощи» от «юридической услуги» и, во-вторых, создание унифицированных требований к качеству БЮП.

Ключевые слова: юридическое сообщество, адвокатура, бесплатная юридическая помощь, социальная справедливость, доступность, комплексность оказания помощи.

Юридическое сообщество достаточно активно обсуждает вопросы совершенствования правовой регламентации порядка оказания бесплатной правовой помощи, особенно в рамках государственной системы.