Усов Алексей Юрьевич. Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.11 / Усов Алексей Юрьевич;[Место защиты: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации ].- Москва, 2016

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретические аспекты взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами**

1. Понятие и сущность взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами 18

2. Цели и задачи взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами 45

3. Предмет взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами и полномочия прокуроров по его осуществлению 53

**Глава 2. Правовые аспекты взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами 67**

1. Становление правовых основ взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами 67

2. Правовое регулирование взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами (современное состояние) 85

3. Опыт правового регулирования взаимодействия с государственными органами в государствах-участниках СНГ 107

**Глава 3. Организация и основные направления совершенствования взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами 118**

1. Формы взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами 118

2. Заключение соглашений органами прокуратуры Российской Федерации с государственными органами, как форма их взаимодействия 127

3. Основные направления совершенствования взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами.. 138

Заключение 150

Библиографический список 157

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** В Российской Федерации созданы и функционируют в соответствующих сферах правоотношений государственные органы, в отношении которых прокурорский надзор не осуществляется (именуемые в диссертации «неподнадзорными государственными органами»), а именно: Администрация Президента Российской Федерации и ее подразделения в федеральных округах1, Совет Безопасности Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, федеральные суды общей юрисдикции, федеральные арбитражные суды, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, мировые судьи, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.

Неподнадзорные государственные органы, так же как и прокуратура Российской Федерации, выполняют государственные функции, действуют в целях защиты ценностей, установленных Конституцией Российской Федерации. Поэтому органы прокуратуры вступают с ними во взаимодействие, не охватываемое прокурорско-надзорными, прокурорско-координационными и судебно-процессуальными правоотношениями.

В настоящее время такое взаимодействие стало необходимым условием эффективной правоприменительной деятельности органов прокуратуры и неподнадзорных государственных органов. К примеру, в ходе взаимодействия органы прокуратуры регулярно получают информацию о

1 В соответствии с Конституцией Российской Федерации Президент Российской Федерации является главой государства, гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, в том числе и прокуратуры Российской Федерации. Поэтому взаимоотношения прокуратуры Российской Федерации с Президентом Российской Федерации в предмет настоящего исследования не входят.

выявленных неподнадзорными государственными органами нарушениях Конституции Российской Федерации, законов Российской Федерации, а также о принятых ими решениях по данным фактам, в т.ч. о направлении материалов для решения вопроса об уголовном и административном преследовании. При необходимости, органы прокуратуры, используя имеющиеся у них ресурсы, добиваются того, чтобы решения неподнадзорных государственных органов по выявленным ими нарушениям Конституции Российской Федерации и законов были исполнены полностью и в срок. Такое взаимодействие способствует устранению выявленных неподнадзорными государственными органами нарушений Конституции Российской Федерации и законов Российской Федерации, эффективному расследованию уголовных дел и производству по делам об административных правонарушениях, привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности, возмещению причиненного ущерба, и, как следствие, обеспечению органами прокуратуры верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

В теории прокурорской деятельности недостаточно разработаны вопросы определения места взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами в системе функций и направлений деятельности прокуратуры Российской Федерации. Поэтому научное исследование правовой природы такого взаимодействия представляется необходимым и актуальным.

Научное исследование этого правового явления необходимо и для  
теоретического обоснования законодательного регулирования

взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами в полном объеме, поскольку в настоящее время такое взаимодействие урегулировано частично и только с отдельными из них. Так, в соответствии со ст. 7 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее - Закон о прокуратуре)

Генеральный прокурор Российской Федерации, его заместители и по их поручению другие прокуроры вправе присутствовать на заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации, их комитетов и комиссий, Правительства Российской Федерации, т.е. органов, на которые надзорная компетенция органов прокуратуры не распространяется. Однако практика прокурорской деятельности обусловливает потребность во взаимодействии с перечисленными и другими неподнадзорными государственными органами не только в форме присутствия на их заседаниях, но и в формах взаимного информирования о состоянии законности и согласования проводимых в целях укрепления законности мероприятий на равноправных началах, на постоянной и системной основе.

Не имея надлежащей законодательной регламентации порядка взаимодействия, органы прокуратуры Российской Федерации заключают в целях упорядочивания взаимоотношений с неподнадзорными государственными органами соглашения, правовая природа которых ни в нормативных правовых актах, ни в теории прокурорской деятельности не определена. Деятельность органов прокуратуры, как и деятельность иных государственных органов, является сферой дозволительно-обязывающего типа правового регулирования, т.е. такого правового регулирования, которое осуществляется применительно к государственным органам, основывается на позитивной обязанности и предоставлении права лишь в том объеме, который необходим для осуществления обязанностей, выражается краткой формулой: дозволено только то, что предписано законом2. Поэтому в отсутствие законодательного закрепления полномочий прокуроров по заключению таких соглашений и указанные соглашения прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами представляется неверным рассматривать в качестве надлежащей правовой основы их взаимодействия.

2 Черданцев А.Ф. Теория государства и права : учебник для вузов. М.: Юрайт-М, 2002. С. 345.

В теории о прокурорской деятельности нет однозначной позиции по вопросу о правомерности заключаемых органами прокуратуры соглашений о взаимодействии с поднадзорными государственными органами. По мнению одних ученых, надзорные, субординационные и иные отношения соподчинения исключают равное положение субъектов правоотношений и, поэтому нивелируют возможность их осуществления на основе равноправия3, а, по мнению других - таковое возможно и правомерно4. Это обстоятельство также актуализирует научное исследование на предмет оценки законности и целесообразности осуществления равноправного взаимодействия органов прокуратуры с неподнадзорными прокуратуре Российской Федерации государственными органами, а также его отличия от взаимодействия, осуществляемого с поднадзорными государственными органами.

Изложенными обстоятельствами обусловлена актуальность темы исследования.

**Состояние научной разработанности темы исследования.** В теории прокурорского надзора есть исследования о взаимодействии прокуратуры Российской Федерации с органами государственной власти, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества, в их числе: «Взаимодействие органов прокуратуры Российской Федерации и органов охраны окружающей среды Министерства природных ресурсов Российской Федерации по предупреждению экологических правонарушений» (А.Ю. Винокуров, 2000 г.); «Проблемы взаимодействия прокуратуры и суда в сфере уголовного судопроизводства» (Ф.М. Кобзарев, 2006 г.); «Взаимодействие правоохранительных органов и Росфинмониторинга» (Р.В. Жубрин, 2007 г.); «Взаимодействие органов

1. Кобзарев Ф.М. Основы взаимодействия прокуратуры и суда в сфере уголовного судопроизводства: лекция / Институт повышения квалификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2003. С. 4-5.
2. Взаимодействие органов прокуратуры с уполномоченными по правам человека в Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина : пособие / [ВГ. Бессарабов и др.]; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2012. С. 92.

прокуратуры с уполномоченными по правам человека в Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина» (ВТ. Бессарабов, B.^. Захарчук,МБ. Маматов., 2012 г.); **«**Институтвзаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и муниципальными органами» (А.С. Семенов, 2012 г.); «Взаимодействие прокуратуры и избирательных комиссий» (О.Ю.Байдина,2015г.).

В кандидатской диссертации Б.Н. Пантелеева «Взаимодействие органов российской прокуратуры с общественностью и средствами массовой информации: Правовые и организационные аспекты» (2004 г.) и кандидатской диссертации Ю.Н. Турыгина «Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации и неправительственных правозащитных организаций по защите прав и свобод человека и гражданина» (2012 г.) исследованы вопросы взаимодействия органов прокуратуры с институтами гражданского общества.

Важность таких исследований неоспорима. Однако они не были посвящены взаимодействию прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами, его правовой природе, сущности, содержанию и иным характеристикам. Опираясь на работы ученых, изучавших взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с различными государственными органами, представляется актуальным и необходимым осуществить комплексное исследование теоретической и правовой природы, организации и значения взаимодействия прокуратуры с неподнадзорными государственными органами, а также разработать научно-обоснованные предложения по его нормативно-правовому регулированию.

**Объектом** **исследования** выступают правоотношения,

складывающиеся в процессе организации и осуществления взаимодействия органов прокуратуры с неподнадзорными государственными органами в Российской Федерации.

**Предмет исследования** составляют практика взаимодействия органов прокуратуры с неподнадзорными государственными органами в Российской

Федерации, нормативная правовая база по регулированию этого взаимодействия, труды ученых, относящиеся к теме исследования.

**Целью исследования** является разработка теоретических положений и практических рекомендаций по осуществлению взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами, а также научно обоснованных предложений по совершенствованию его законодательной регламентации.

Для достижения указанной цели поставлены следующие основные **задачи**:

1. раскрыть правовую природу взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами;
2. определить предмет и задачи взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами;
3. сформулировать научно обоснованные предложения по совершенствованию законодательства, регулирующего взаимодействие прокуратуры с неподнадзорными государственными органами в Российской Федерации;
4. определить формы взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами;
5. выявить сущность и значение соглашений, заключаемых прокуратурой Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами;
6. сформулировать предложения по совершенствованию организации взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами.

**Методологическая основа исследования** включает в себя диалектический метод, системный метод, методы анализа, синтеза, аналогии, дедукции, индукции, наблюдения, моделирования, исторический, сравнительно-правовой, статистический, социологический и другие методы.

**Теоретической основой исследования** явились труды ученых СССР, России и государств-участников СНГ в области теории государства и права, конституционного и административного права, прокурорского надзора, правоохранительной деятельности, и иных отраслей юридической науки.

Обоснование теоретических положений диссертации базируется на научных трудах по вопросам общей теории функций прокуратуры Российской Федерации и взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества в Российской Федерации: А.Н. Аверьянова, М.С. Андрианова, К.И. Амирбекова, Т.А. Ашурбекова, О.Ю. Байдиной, В.И. Баскова, ВТ. Бессарабова, С.Н. Будая, Н.Д. Бут, А.Ю. Винокурова, Ю.Е. Винокурова, В.В. Гаврилова, О.А. Галустьяна, СИ. Герасимова, Е.Р. Ергашева, Р.В. Жубрина, А.Х. Казариной, О.С. Капинус, Н.Н. Карпова, В.В. Клочкова, Ф.М. Кобзарева, Б.В. Коробейникова, Л.Н. Левина, В.Д. Ломовского, А.Я. Мыцыкова, С.А. Осипяна, А.В, Паламарчука, Б.Н. Пантелеева, В.П. Рябцева, К.Ф, Скворцова, Ю.И. Скуратова, А.Ф. Смирнова, A.Я. Сухарева, Ю.Н. Турыгина, А.Г. Халиулина, АА. Чувилева, М.С. Шалумова, B.И. Шинда, В.Б. Ястребова и других.

**Нормативную основу исследования** составили Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, законодательство по вопросам организации и деятельности органов прокуратуры в сфере взаимодействия с неподнадзорными государственными органами, а также указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, относящиеся к рассматриваемой проблеме, организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации и руководителей иных государственных органов, с которыми органы прокуратуры осуществляют взаимодействие, соглашения о взаимодействии.

**Эмпирическую базу исследования** материалы статистики и практической прокурорской деятельности 2012-2015 годов (в том числе доклады Генерального прокурора Российской Федерации на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законности и правопорядка и о проделанной работе по их укреплению»); материалы статистики и практической деятельности неподнадзорных государственных органов 2012 - 2015 годов (в том числе «Отчеты о работе Счетной палаты Российской Федерации», «Доклады о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» и др.); материалы реализации соглашений о взаимодействии с неподнадзорными государственными органами, заключенных органами прокуратуры как на федеральном, так на региональном уровне с 2010 года по настоящее время; результаты анкетирования 253 прокурорских работников:

196 прокурорских работников, обучавшихся в 2014 г. на факультете профессиональной переподготовки и повышения квалификации Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (г. Москва);

57 прокурорских работников, обучавшихся в 2014 г. на факультете профессиональной переподготовки и повышения квалификации Иркутского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (г. Иркутск).

**Научная новизна исследования** заключается в том, что автором впервые комплексно исследованы теоретические, правовые и организационные аспекты взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами. Взаимодействие с неподнадзорными государственными органами впервые рассмотрено в качестве одного из направлений взаимодействия прокуратуры Российской Федерации, в число которых кроме названного взаимодействия входит взаимодействие с поднадзорными государственными органами, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества. В работе выявлены предмет и задачи, формы взаимодействия прокуратуры с

неподнадзорными государственными органами в Российской Федерации. При проведении исследования в целях восполнения недостатков правового регулирования взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». В работе также содержатся предложения по совершенствованию организации деятельности прокуратуры Российской Федерации по взаимодействию с неподнадзорными государственными органами.

**На защиту выносятся следующие основные положения:**

1. Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами обусловлено потребностью объединения правовых, информационных, организационных и научных ресурсов сторон исключительно на равноправных началах без применения надзорных полномочий прокуроров. Такое взаимодействие выражается в совершении совместно с этими органами юридически значимых действий, осуществлении совместных мероприятий, привлечении специалистов для проведения проверок, разработке и принятии иных мер в целях защиты ценностей, установленных Конституцией Российской Федерации.
2. Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами является одним из направлений взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с органами государственной власти, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества, т.к. отличается от иных направлений взаимодействия предметом и задачами, а также тем, что в нем права и обязанности всех взаимодействующих сторон равны, в системе функций и направлений деятельности прокуратуры Российской Федерации оно выполняет роль по объединению исключительно на равноправных началах имеющихся у сторон правовых, информационных, организационных и научных ресурсов для достижения целей прокурорской деятельности и деятельности неподнадзорных государственных органов.
3. Предметом взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами является использование правовых, информационных, организационных и научных ресурсов сторон, обусловленное необходимостью эффективного достижения целей их деятельности.
4. Задачами взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами являются:

- определение сфер правоотношений, в которых необходимо  
осуществление взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с  
неподнадзорными государственными органами;

- выявление потребностей заключения и заключение соглашений о  
взаимодействии с неподнадзорными государственными органами;

- определение порядка, оснований и пределов использования  
информационных, организационных, правовых, научных ресурсов  
прокуратуры Российской Федерации и неподнадзорных государственных  
органов в ходе их взаимодействия;

выявление и устранение разобщенности, пробелов, и дублирования в деятельности прокуратуры Российской Федерации и неподнадзорных государственных органов;

разработка и пропаганда единого подхода к пониманию законов и их применения прокуратурой Российской Федерации и неподнадзорными государственными органами;

- обеспечение оперативности выполнения решений прокуратуры  
Российской Федерации и неподнадзорных государственных органов.

5. Формы взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с  
неподнадзорными государственными органами представляют собой способы  
осуществления этого вида прокурорской деятельности, становление и  
использование которых связано с возникающими и периодически  
изменяющимися потребностями сотрудничества на основе взаимопомощи и  
равноправия сторон. При этом под способом понимается совокупность

действий сторон, выполнение которых обусловлено необходимостью достижения целей взаимодействия. Конкретный перечень форм взаимодействия определен и приведен в самой диссертации.

6. Фактическое осуществление взаимодействия прокуратуры  
Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами,  
требования конституционного принципа формальной определенности закона,  
положительный опыт правового регулирования взаимодействия органов  
прокуратуры с государственными органами в Законе СССР от 30.11.1979 «О  
прокуратуре СССР» и «Модельном законе о прокуратуре» государств-  
участников СНГ 2006 г., требования ст. 3 Закона о прокуратуре  
обусловливают необходимость законодательного закрепления полномочий  
прокуроров по осуществлению взаимодействия прокуратуры Российской  
Федерации с государственными органами, на которые не распространяется  
надзорная компетенция органов прокуратуры.

Для этого необходимо дополнить пункт 2 статьи 1 Закон о прокуратуре десятым абзацем, в котором следует указать «взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества», а также статьей 8.1, раскрывающей предмет взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с государственными органами, на которые не распространяется надзорная компетенция органов прокуратуры, а также полномочия прокуроров по его осуществлению (проект десятого абзаца пункта 2 статьи 1 и статьи 8.1 Закона о прокуратуре приводится в приложении № 1 к диссертации).

7. Требования конституционного принципа формальной  
определенности закона и дозволительно-обязывающего типа правового  
регулирования деятельности органов прокуратуры обусловливают в целях  
обеспечения эффективности и законности взаимодействия органов  
прокуратуры с неподнадзорными государственными органами  
необходимость законодательного закрепления полномочий прокуроров по  
заключению с ними соглашений, обладающих статусом юридических актов,

конкретизирующих и уточняющих порядок осуществления взаимодействия органов прокуратуры со стороной (сторонами) соглашения.

8. Характер целей и задач деятельности прокуратуры Российской Федерации обусловливает необходимость:

распространения установленного пунктом 3 статьи 24 Закона о прокуратуре полномочия Генерального прокурора Российской Федерации по информированию Президента Российской Федерации в случае несоответствия постановлений Правительства Российской Федерации Конституции Российской Федерации и законам Российской Федерации, и на случаи совершения другими неподнадзорными государственными органами, осуществляющими свою деятельность на федеральном уровне, непроцессуальных нарушений Конституции Российской Федерации и законов Российской Федерации;

предоставления Генеральному прокурору Российской Федерации и подчиненным ему прокурорам полномочий по информированию соответствующих государственных органов, уполномоченных принять меры по устранению непроцессуальных нарушений Конституции Российской Федерации и законов Российской Федерации, совершенных неподнадзорным прокуратуре государственным органом, осуществляющим свою деятельность на региональном или муниципальном уровнях.

Для этого требуется внесение соответствующих изменений в Закон о прокуратуре (проект приводится в приложении № 1 к диссертации).

**Практическая и теоретическая значимость результатов исследования.** Разработанные в результате диссертационного исследования научные положения представляют собой комплексную и системную оценку деятельности прокуратуры по взаимодействию с неподнадзорными государственными органами в Российской Федерации, способствуют формированию правильного понимания вопросов его организации, планирования и осуществления, создают предпосылки для совершенствования правового регулирования и организации этого вида

деятельности органов прокуратуры. Результаты данного исследования могут послужить основой для дальнейших теоретических изысканий в сфере прокурорской деятельности, а также могут быть использованы в учебном процессе по повышению квалификации прокуроров, подготовке кадров для органов прокуратуры.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация обсуждена и одобрена в отделе проблем организации прокурорской деятельности Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Основные теоретические положения и выводы, научно-практические рекомендации изложены автором в семи научных публикациях, в том числе в четырех изданиях, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России.

Результаты исследования докладывались на круглом столе «Состояние законности в Российской Федерации», проходившем на факультете подготовки научных кадров Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (г. Москва, 2015), а также на Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов-2015» (г. Москва, 2015).

По результатам диссертационного исследования проведена деловая  
игра «Защита диссертации на соискание ученой степени кандидата  
юридических наук» (г. Москва, 2015). Мероприятие организовано в  
соответствии с планом работы факультета подготовки научных кадров  
Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации на 2015 г.  
совместно с Советом молодых ученых Академии Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации. В рамках деловой игры проведено заседание  
диссертационного совета, на котором состоялась защита диссертации на тему  
«Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными  
государственными органами» по специальности 12.00.11 — «Судебная  
деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и

правоохранительная деятельность».

Результаты диссертационного исследования рассмотрены на заседании и внедрены в работу кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении гражданских и арбитражных дел Иркутского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (акт о внедрении от 18.05.2015), а также используются в практической деятельности прокуратуры Еврейской автономной области и Законодательного Собрания Еврейской автономной области, которыми заключено соглашение о взаимодействии с учетом выработанных автором рекомендаций (акт о внедрении от 03.06.2015).

**Структура диссертационного исследования.** Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих девять параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

## Цели и задачи взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами

Неподнадзорные прокуратуре Российской Федерации государственные органы – это те государственные органы России, на которые в соответствии с законодательством Российской Федерации не распространяется прокурорский надзор. Такими государственными органами, исходя из сравнительного анализа п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре и Приказа Росстандарта от 26.04.2011 № 60-ст (ОК 006-2011) «Общероссийский классификатор органов государственной власти и управления», в Российской Федерации являются Администрация Президента Российской Федерации и ее подразделения в федеральных округах (в том числе, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка и Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей), Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, Совет Безопасности Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Приведенный перечень неподнадзорных прокуратуре государственных органов не является замкнутым и неизменяемым с течением времени. Расширение или сужение закрепленного в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре перечня поднадзорных прокуратуре России5 государственных органов, либо создание новых неподнадзорных государственных органов может повлечь изменение приведенного перечня неподнадзорных прокуратуре России государственных органов. В теории прокурорской деятельности имеет место дискуссия о поднадзорности органам прокуратуры Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и иных избирательных комиссий6, Центрального банка Российской Федерации и его региональных отделений7. Сомнений в том, что в отношении остальных указанных в перечне государственных органов, надзорная компетенция органов прокуратуры не распространяется, в теории и практике прокурорской деятельности не возникает.

Представляется, что Центральную избирательную комиссию Российской Федерации следует считать неподнадзорным государственным органом, поскольку в Законе о прокуратуре или в другом федеральном законе она не указана в числе государственных органов, в отношении которых прокуратура Российской Федерации осуществляет прокурорский надзор, и формируется федеральными органами государственной власти (Государственная Дума Российской Федерации, Совет Федерации Российской Федерации, Президент Российской Федерации), на которые не распространяется надзорная компетенция прокуратуры Российской Федерации8.

Иные избирательные комиссии, в соответствии с Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» - это избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии, территориальные (районные, городские и другие) комиссии, участковые избирательные комиссии, формируются не федеральными поднадзорными прокуратуре Российской Федерации органами власти, и закон не предусматривает оснований для исключения их из числа поднадзорных органов власти. Следовательно, прокуроры полномочны осуществлять надзор за законностью действий и актов избирательных комиссий, являющихся нижестоящими по отношению к Центральной избирательной комиссии Российской Федерации 9.

Дискуссия о неподнадзорности Центрального банка Российской Федерации и его региональных отделений связана с тем, что согласно Конституции Российской Федерации и Федеральному закону от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» функции и полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и указанным законом, Банк России осуществляет независимо от других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Аргументов в пользу неподнадзорности прокуратуре Российской Федерации Центрального Банка Российской Федерации добавило то, что в ноябре 2014 года на фоне резкого падения курса рубля депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Евгений Федоров и Антон Романов направили запрос на имя Генерального прокурора Российской Федерации Юрия Чайки. Законодатели просили проверить законность действий Банка России, которые, по их мнению, нарушали ряд законов и привели к резкому падению курса рубля. Первый заместитель Генерального прокурора Российской Федерации Александр Буксман направил на это обращение депутатам ответ, где указал, что данные вопросы регулирования денежно-кредитной политики относятся к экономической деятельности государства, а согласно Закону о прокуратуре Генеральная прокуратура Российской Федерации не имеет компетенции по их правовой оценке10.

Однако изложенные обстоятельства не дают достаточных оснований считать Центральный Банк Российской Федерации неподнадзорным прокуратуре Российской Федерации государственным органом. В теории прокурорской деятельности Центральный банк Российской Федерации и его региональные отделения считаются поднадзорными прокуратуре России государственными органами, при этом их рассматривают в качестве органов ведомственного банковского надзора (контроля)11, прокурорский надзор за которыми прокуратура Российской Федерации осуществляет в соответствии с пунктом 2 статьи 1 Закона о прокуратуре, где в числе поднадзорных государственных органов указаны органы контроля.

## Предмет взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами и полномочия прокуроров по его осуществлению

Предмет этого вида прокурорской деятельности является еще одним из критериев отграничения взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами от иных видов взаимодействия органов прокуратуры. В теории государства и права под предметом деятельности государственных органов принято понимать определенную область (сферу) общественных отношений, в рамках которой действует орган государства, т.е. «круг его деятельности» или те области или сферы общественной жизни, на которые направлена деятельность соответствующего органа государства. Причем важно иметь в виду, что предметы деятельности государственных органов – это не отдельные вопросы и не их совокупность, а обозначение определенных областей государственной деятельности 50.

Под предметом прокурорского надзора, чаще всего, понимается сфера общественных отношений, на которую направлена надзорная деятельность прокурора51.

Специфика отдельных сфер правоотношений в предмете деятельности надзорной функции органов прокуратуры обусловливает ее разделение на подвиды (в теории прокурорской деятельности их называют также подфункциями органов прокуратуры).

Так, в 1-4 главах 3 раздела Закона о прокуратуре установлены предметы надзорных подфункций органов прокуратуры, позволяющие отграничить одну надзорную подфункцию от другой: соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; - соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами.

2. Предмет надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (ст. 26) - соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

3. Предмет надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие (ст. 29) - соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. 4. Предмет надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу (ст.32) - законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом; - соблюдение установленных законодательством Российской Федерации прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания; - законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы. В статьях «Модельного закона о прокуратуре»52 в отличие от Закона о прокуратуре установлены не только предметы деятельности отдельных видов надзора, но и предметы деятельности иных функций органов прокуратуры, а именно: 1. Координации правоохранительной деятельности по борьбе с преступностью (ст. 52) - обеспечение согласованности и объединение усилий по реализации мер, форм и средств правоохранительной деятельности государственных органов, ведущих борьбу с преступностью, оказание взаимной помощи в 52 О принятии «Модельного закона о прокуратуре» : Постановление 27-го пленарного заседания Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 16.11.2006 № 27-6 // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств, 2007. № 39 (часть 1). обеспечении собственной безопасности, в повышении квалификации работников правоохранительных органов. 2. Участия в правотворческой деятельности (ст. 54) - установление несоответствия законов и иных нормативных актов потребностям правового регулирования общественных отношений и принятие мер в пределах своей компетенции к изменению действующих и к принятию новых нормативных правовых актов или их отдельных норм; - установление потребности толкования законов, нечеткое формулирование которых препятствует их точному и единообразному исполнению.

## Правовое регулирование взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами (современное состояние)

В своей деятельности Уполномоченный руководствуется Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»124, законодательством Российской Федерации, а также общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации.

Согласно п. 1 ст. 36.2 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» Уполномоченный осуществляет взаимодействие с государственными органами и должностными лицами, обеспечивающими защиту прав и свобод граждан в субъектах Российской Федерации.

В соответствии со ст. 22 Федерального конституционного закона, приступив к рассмотрению жалобы, Уполномоченный вправе обратиться к компетентным государственным органам или должностным лицам за содействием в проведении проверки обстоятельств, подлежащих выяснению.

Такое содействие органами прокуратуры выражается в том, что, в соответствии с распоряжением Генерального прокурора Российской Федерации от 09.02.2009 № 33/7р «Об организации исполнения Соглашения Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Генерального прокурора Российской Федерации о взаимодействии в вопросах защиты прав и свобод человека и гражданина»125, Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации обязано: - в случаях массовых нарушений прав и свобод граждан совместно с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации изучать и анализировать причины и условия, им способствующие (в том числе с выездом в отдельные регионы); - наладить автоматизированный учет сведений о нарушениях прав и свобод граждан, выявленных совместно с аппаратом Уполномоченного по правам человека, с указанием о принятых мерах и конечных результатах; - подготавливать для внесения в органы государственной власти и должностным лицам, имеющим право законодательной инициативы, совместные предложения об изменении и дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, а также предложения общего характера, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан; - осуществлять подготовку и направление материалов в средства массовой информации для обращения с совместными заявлениями о грубых нарушениях прав и свобод граждан; - обеспечивать подготовку материалов по указанным направлениям практической деятельности для обсуждения на совместных совещаниях, а также разработку согласованных предложений по защите прав и свобод граждан; - в целях реализации возложенных на управление настоящим распоряжением функций обеспечивать взаимодействие с подразделениями Генеральной прокуратуры; 105 - каждое полугодие не позднее 1 марта и 1 сентября на основе развернутых аналитических справок постоянно действующих рабочих групп по соблюдению политических, социальных и других прав и свобод граждан и по обеспечению конституционных прав и свобод граждан в уголовном судопроизводстве подготавливать информацию по результатам надзора за соблюдением прав и свобод граждан и мерах, принятых в их защиту, для направления Уполномоченному по правам человека.

Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации со Счетной палатой Российской Федерации. Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации»126 называет в числе осуществляемых Счетной палатой Российской Федерации функций взаимодействие с государственными контрольными, правоохранительными и иными органами, заключение с ними соглашений о сотрудничестве. Реализация данной функции обеспечивается закреплением в статье 30 указанного закона обязанности всех контрольных органов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, органов государственной безопасности, правоохранительных органов, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, Центрального банка Российской Федерации, финансовых органов, налоговых органов и иных государственных органов, подразделений внутреннего аудита оказывать содействие деятельности Счетной палаты, предоставлять по ее запросам информацию, необходимую для выполнения ее задач и функций.

Пункт 8.1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195127 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» органам прокуратуры предписывается обеспечить надлежащее взаимодействие с уполномоченными контролирующими органами в целях предупреждения, выявления и пресечения правонарушений экономической направленности, в первую очередь – со Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными палатами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации устанавливаются Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации»128, федеральными законами «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»129, «О выборах Президента Российской Федерации»130, «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»131.

Кроме того, в статье 13 Регламента Центральной избирательной комиссии Российской Федерации предусмотрено, что ее председатель «представляет Комиссию во взаимоотношениях с Президентом Российской Федерации, иными федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, иными государственными органами, избирательными комиссиями, комиссиями референдума, общественными объединениями, другими организациями и должностными лицами, а также иностранными и международными организациями, средствами массовой информации»132.

Анализ имеющегося правового регулирования взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами выявил, что в исследованных нормативных правовых актах этот вид прокурорской деятельности рассматривается не только в качестве средства повышения эффективности надзорной и иных функций органов прокуратуры, но и выполняет необходимую роль прокуратуры России по обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

## Заключение соглашений органами прокуратуры Российской Федерации с государственными органами, как форма их взаимодействия

В качестве второй по важности проблемы развития такого взаимодействия, респонденты указали большую общую нагрузку на прокурорских работников (29%). Как представляется, такое объяснение лишь дополнительно подчеркивает необходимость исследования данного вида прокурорской деятельности для разработки наиболее оптимального способа ее организации и приоритизации.

Наконец, 53% респондентов указали, что именно нормативная неопределенность взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами, его задач, предмета деятельности и полномочий прокуроров является основной проблемой осуществления и совершенствования этого вида прокурорской деятельности.

Предложения респондентов по совершенствованию взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами можно условно разделить на две группы: 1) предложения по совершенствованию правовой основы; 2) предложения по совершенствованию организационно-методического обеспечения взаимодействия. С позиции теории прокурорской деятельности самостоятельность взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами, как правового явления, вызывает необходимость разрешения вопроса о том, каким образом этот вид деятельности должен быть нормативно урегулирован. Решение данного вопроса необходимо и в интересах практической деятельности органов прокуратуры.

В ходе данного исследования были выделены основные подходы, выработанные исследователями данного вида прокурорской деятельности, к определению взаимодействия прокуратуры Российской Федерации в качестве самостоятельного правового явления. Исходя из этого, прокурорам был задан вопрос о том, в качестве какого из правовых институтов прокурорской деятельности может быть закреплено взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органам: элемента организации работы и управления в системе органов прокуратуры (30%), направления деятельности органов прокуратуры (35%), функции органов прокуратуры (35%). Во избежание смешения понятий «направление деятельности» и «функция» органов прокуратуры, в данной анкете раскрывалось их содержание.

Как уже было отмечено, в настоящее время отсутствует надлежащее законодательное регулирование взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами. С отдельными из них органы прокуратуры России взаимодействуют на основе заключенных с ними соглашений.

В этой связи, прокурорским работникам было предложено выбрать, каким образом должно быть урегулировано взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами: на уровне федерального закона (52%), на уровне подзаконных нормативных правовых актов (7%), на уровне соглашений о взаимодействии (30%) либо на уровне решений совместных совещаний взаимодействующих сторон (11%).

Анализ полученных ответов свидетельствует о том, что сформулированные в диссертационном исследовании предложения о необходимости нормативно-правового регулирования этого направления деятельности органов прокуратуры в Законе о прокуратуре и, с учетом специфики этой сферы правоотношений, в соглашениях о взаимодействии с неподнадзорными государственными органами, нашли одобрение у опрошенных прокуроров.

Нормативно-правовое регулирование взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами именно на основе закона и с помощью соглашений, конкретизирующих порядок взаимодействия, позволяет учитывать равноправный характер данных взаимоотношений, а также особенности правового статуса и осуществляемой государственной деятельности указанных органов.

Кроме того, учитывая, что в число неподнадзорных прокуратуре России государственных органов входят государственные органы различных ветвей государственной власти, обладающие неодинаковой компетенцией, действующие на разных уровнях государственной власти, полная и детальная правовая регламентация взаимоотношений с ними в одном нормативном правовом акте (например, Законе о прокуратуре) представляется затруднительной. Конкретизация форм взаимодействия с учетом специфики неподнадзорного государственного органа может быть осуществлена в соглашениях о взаимодействии.

В процессе опроса прокурорских работников выяснялось также мнение респондентов о том, потребуется ли перераспределение бюджета органов прокуратуры или их дополнительное финансирование в случае законодательного закрепления взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами в качестве одного из направлений деятельности органов прокуратуры. Прокурорам, опрошенным в рамках данного диссертационного исследования, предлагалось определить, каким образом должно осуществляться финансирование взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами. Выяснилось, что 49% опрошенных респондентов считают, что данный вид деятельности органов прокуратуры может осуществляться без дополнительного финансирования, 34% – за счет совместного финансирования в размере заранее запланированных средств, остальные 17% – за счет иных средств (в том числе, финансирование взаимодействия другой стороной либо в размере сэкономленных органами прокуратуры средств).

Как представляется, высказанное, почти половиной опрошенных прокуроров мнение об отсутствии необходимости дополнительного финансирования данного вида прокурорской деятельности, является верным. Дело в том, что взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами осуществляется ежедневно, на постоянной основе и без дополнительного обременения бюджета Российской Федерации. В настоящее время Российская Федерация переживает финансовый кризис, возникший из-за общемировой обстановки, перехода к плавающему курсу рубля. Поэтому исследование и разработка предложений по совершенствованию правовой основы взаимодействия прокуратуры Российской Федерации, способствующего наиболее полному достижению целей прокурорской деятельности, но, в то же время, не требующего дополнительных финансовых затрат, становится еще более актуальным.

В ходе интервьюирования прокуроров по вопросам выявления проблем в сфере взаимодействия с неподнадзорными государственными органами и способов их решения, было установлено, что на практике встречаются случаи, когда прокуроры выявляют непроцессуальные (т.е. совершаемые вне рамок конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства) нарушения Конституции Российской Федерации и законов Российской Федерации, совершенные этими государственными органами.

На указанные государственные органы прокурорский надзор не распространяется, а в законах в настоящее время механизм по реагированию прокуроров на такие нарушения есть только в отношении Правительства Российской Федерации