ПРАВО

УДК 324.5

DOI: 10.21779/2500-1930-2019-34-1-48-55

М.А. Мирзаев, Н.М. Омаров

Надзорные функции прокуратуры при взаимодействии с федеральными органами государственной власти и органами местного самоуправления в РФ

Дагестанский государственный университет; Россия, 367001, г. Махачкала, ул. М. Гаджиева, 43а; nadir-omarov@inbox.ru

Органы Прокуратуры РФ при осуществлении своей деятельности практически каждый день взаимодействуют с такими субъектами правоотношений, как федеральные органы государственной власти, органы местного самоуправления, правозащитные организации и граждане РФ.

Органы местного самоуправления в современной России играют одну из важнейших ролей в функционировании гражданского общества. Сотрудники Прокуратуры РФ в своей деятельности применяют принципы работы органов государственной власти и органов местного самоуправления. Примером служат защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение правоприменительности закона. Данный механизм имеет множество практических и теоретических коллизий, чем и обусловлена данная тема. Невозможно без логического и четкого взаимодействия органов Прокуратуры РФ с органами государственной власти и местного самоуправления построить демократическое общество. Надзорные функции, которыми обладает Прокуратура РФ, просто необходимы для улучшения работы вышеуказанных органов власти, что в свою очередь поддерживает правовую защищенность общества и государства. При изучении темы были использованы общенаучные, специальные и частные методы исследования.

Ключевые слова: *Конституция РФ, Прокуратура РФ, прокурорский надзор, федеральные органы государственной власти, органы местного самоуправления, правовая оценка, защита прав и свобод человека, общество, государство, защита, демократия.*

Рассматривая об исполнении Прокуратурой РФ надзорных функций, необходимо отметить, что порядок взаимодействия с органами государственного управления и муниципалитетами в лице органов местного самоуправления можно объяснить как согласованную деятельность разных органов при наличии у них общих целей и задач. Органы прокуратуры осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории Российской Федерации законами [2].

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 соблюдения законов, действующих на российской

территории, и исполнения Конституции страны. Данная деятельность является самостоятельным типом государственной деятельности [6, с. 59].

Смысл и важность положения о том, что прокурорский надзор производится от имени РФ, заключаются в том, что 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 в проверке не только точности при соблюдении законов и Конституции России [1], но и соответствия закону прочих нормативно-правовых актов, а также принятии мер по устранению выявленных преступлений [7, с. 14].

Обеспечение единых начал организации и деятельности местной власти на всей территории России осуществляется в соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, согласно которому установление общих принципов организации местного самоуправления находится в совместном ведении Федерации и ее субъектов. То есть данная конституционная норма установила пределы вмешательства и влияния федеральных органов государственной власти на деятельность органов местного самоуправления [8, с. 82].

Главными задачами для прокуратуры являются обеспечение исполнения прав человека и гражданина, защита их интересов. Также для органов власти вопросы обеспечения правопорядка, верховенства закона, устранение нарушений при осуществлении правосудия являются одними из немногих направлений деятельности. С учетом схожих целей и задач, создается отличная почва для взаимодействия указанных структур. Большая часть деятельности прокуратуры связана с работой в субъектах и муниципалитетах – с субъектами исполнительной и законодательной власти, органами, осуществлявшими надзор, помимо прокуратуры, на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, налоговыми и иными контрольно-расчетными органами, органами местного самоуправления [4].

Для более четкой и слаженной работы необходимо правовое обеспечение взаимоотношений прокуратуры с вышеуказанными органами, которое подкрепляется Конституцией РФ, Законом о Прокуратуре РФ и иными законами, относящимися к компетенции прокуратуры. Одним из последних является ФЗ № 6 от 07.02.2011 г. «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [3].

Обращаясь к Конституции РФ, в первую очередь стоит обратить внимание на статью 72, в которой говорится о том, что исполнительные органы власти субъектов совместно с органами на уровне федерации обязаны обеспечивать законность и правопорядок, безопасность граждан, защищать их права и свободы [13, с. 307]. Органы власти федерального значения и субъектов Федерации образуют общую систему органов исполнительной власти всей страны. Помимо прочего важнейшими задачами для них являются борьба с организованной преступностью, обеспечение охраны правопорядка и сохранение собственности, в том числе и государственной. На местном уровне примерно те же функции выполняют органы местного самоуправления – обеспечивают защиту

прав граждан, сохранность муниципальной собственности, поддерживают общественный правопорядок, предупреждают возможные правонарушения [9, с. 93].

Анализируя сферу их деятельности и задачи, можно заметить схожесть с работой прокуратуры, из чего вытекает потребность в совместном решении задач, включая органы субъектов федерации и муниципального уровня. Есть характерные способы взаимодействия между различными органами власти, в том числе исполнительными и законодательными, такие, как: специально проводимые заседания, сессии. Прокуроры участвуют в подобных заседаниях согласно ст. 7 Закона о прокуратуре. В некоторых случаях подобное участие происходит в формате «присутствия», с возможностью голосования. В качестве наблюдателя прокурор может получить необходимую ему информацию о состоянии преступности, работе тех или иных органов, в том числе органов прокуратуры, и т. д. [14, с. 8]. В присутствии прокурора подобные заседания могут проводиться в случае непосредственного рассмотрения требований, представлений, протестов, вынесенных прокурором в соответствующих органах. При этом прокурор имеет право выступить на данном заседании, предоставить доказательства нарушения закона, поддержать собственные акты реагирования, анализировать различные правонарушения [10, с. 128].

Обеспечение подготовки предложений для представления главам субъектов РФ в виде скоординированного плана также входит в компетенцию глав прокуратур субъектов РФ. В этот план входят мероприятия, направленные на предотвращение нарушений законодательства, защиту правопорядка и безопасность граждан на территории субъектов РФ. Главные усилия таких мероприятий направлены на координацию профилактической работы среди подростков с целью предупреждения нарушений закона ими или против них, активной борьбы с распространением терроризма, уменьшением оборота наркотиков, развития коррупции, нелегальной миграции [15].

Немалое внимание в приказе уделено также исключению возможности подмены или повторения прокурорскими органами полномочий, относящихся к руководителям высших органов исполнительной власти РФ, по координации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, территориальных подразделений субъектов РФ, представляющих федеральные органы исполнительной власти, органов местного самоуправления для решения значимых вопросов обеспечения законности в субъектах РФ, исключения возможности вмешательства перечисленных органов в деятельность прокуратур субъектов РФ [11, с. 67].

Согласно этим нормам формами взаимодействия с органами исполнительной и законодательной власти, а также органов местного самоуправления субъектов РФ с прокуратурой можно считать:

- 1) передачу информации по вопросам законности в том или ином регионе, сведений о распространении преступности, методах и успехах по борьбе с ней и предупреждении правонарушений;
- 2) оповещение прокурорских органов о коррупциогенных факторах, найденных в том или ином нормативно-правовом акте;
- 3) подготовку плана по разработке и возможному принятии каким-либо из органов программ по борьбе с правонарушениями и успешности их выполнения;
- 4) подготовку проектов законодательных актов, относящихся к проблемам борьбы с распространением преступности;

- 5) совместное определение общих принципов и направлений борьбы с преступностью;
- 6) присутствие на совещаниях глав координирующих правоохранительных органов;
- 7) обязанность прокуроров присутствовать на координационных советах государственных органов, органов местного самоуправления по вопросам защиты правопорядка в субъектах федерации;
- 8) изучение прокурорами нормативно правовых актов, принимаемых различными органами власти, в том числе касающихся коррупции;
- 9) созыв межведомственных собраний с начальством территориальных органов исполнительной власти в субъектах РФ, руководителей органов власти субъектов РФ, органов местного самоуправления для оценки проведения антикоррупционной экспертизы актов законодательства;
- 10) работу прокуроров в составе специальных групп для проведения антикоррупционной экспертизы законодательства [12, с. 62].

Практика показывает, что возможны и иные формы взаимодействия, но самым важным является то, что они должны строиться с учетом норм законности в пределах компетенции каждого органа и оказывать благоприятное влияние на решение тех или иных задач.

Немного другой характер отношений у прокуратуры и иных контрольных и надзорных органов. Важно также отметить, что, несмотря на разные наименования контрольных органов (они могут обозначаться как органы межведомственного или специального контроля), это в первую очередь государственные органы или органы местного самоуправления, которые осуществляют надзор за законностью на не подконтрольных объектах. Это могут быть различные подразделения органов исполнительной власти федерального и регионального уровня, осуществляющие контролирующие и надзорные функции в своей сфере управления [16, с. 70]. Можно выделить несколько федеральных служб, которые непосредственно осуществляют надзорные функции, проводят проверки на поднадзорных для них объектах для изучения соблюдения на данном объекте законодательства и справедливости использования имеющихся у них полномочий. К этим органам можно отнести: ФАС РФ, ФНС РФ, Росприроднадзор.

Прокуратура также взаимодействует с контрольно-расчетными органами субъектов РФ и муниципальных органов, которые уполномочиваются в качестве постоянно действующих органов внешнего государственного и муниципального финансового контроля. Несмотря на то, что эти органы образуются законодательными органами соответствующих субъектов, а также представительными органами муниципальных образований, они могут действовать самостоятельно, так как обладают организационной и функциональной независимостью.

Учитывая правовой статус данных надзорных органов, прокуратура должна выстраивать с ними отношения так, чтобы существовала возможность получения максимально полной информации о нарушениях законодательства, преступлениях, об обстоятельствах, которые способствовали нарушению законодательства, не подменяя данные органы, требовать от них контроля за проведением соответствующих мероприятий, способствующих возможности выявления и пресечения нарушений закона, детально проанализировать результаты принятых актов реагирования органами власти на выявленные факты нарушения закона. Прокуратура располагает полномочиями для обяза-

вания надзорных и контролирующих органов, уполномочивая их проводить проверки на вверенных объектах контроля, требовать использования специалистов организации для разъяснений по возникшим вопросам деятельности надзора, но также прокуратура сама имеет полномочия для проведения проверок в отношении органов контроля и надзора по установлению законности принятых ими мер для устранения нарушений.

Данная информация позволяет выделить несколько форм взаимодействия прокуратуры с контрольно-надзорными органами: 1) обмен информацией, способствующей выявлению и устранению нарушений закона; 2) участие в планировании совещаний для координации деятельности руководителей соответствующих органов и работы данных совещаний; 3) участие специалистов из органов контроля в прокурорских проверках; 4) совместное рассмотрение органами контроля и прокуратурой представлений и протестов. В процессе практической деятельности вырабатываются иные формы взаимодействия, не указанные здесь.

Множество общих задач, решаемых прокуратурой, конституционными судами субъектов федерации, органами юстиции, занимающимися защитой и охраной Конституции РФ, федеральными законами, конституциями и уставами субъектов РФ, подчеркивает важность тесного взаимодействия между прокуратурой и указанными органами. Так, например, фундаментом взаимодействия прокуратур субъектов с конституционными судами субъектов РФ является предоставление возможности прокурорам отправлять запрос в данные суды или участвовать в судебных заседаниях.

Органы юстиции РФ и прокуратура основывают своё взаимодействие на Соглашении Генпрокуратуры РФ и Минюста России от 25.03.1998 № 18 «О формах взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации в сфере надзора и контроля за ведомственным нормотворчеством, правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также за созданием и деятельностью общественных и религиозных объединений» [5]. Данным соглашением предусматриваются некоторые формы взаимоотношений: 1) информирование друг друга о принятии нелегитимных нормативно-правовых актов органами власти субъектов РФ; 2) участие в совещаниях, проводимых руководителями двух федеральных служб; 3) обобщение материалов, о нарушениях законов в рассматриваемых сферах; 4) подготовка скоординированных предложений по усовершенствованию законов по контролю за правоприменительной и нормотворческой деятельностью федеральных министерств и ведомств, субъектов РФ, религиозных организаций, общественных объединений.

Немаловажно отметить не являющиеся частью ни одной из ветвей власти органы, такие, как, ЦИК РФ, ЦБ РФ, Счетная палата РФ и т. д. Учитывая особый статус данных органов, Генпрокуратура РФ заключает с ними отдельные индивидуальные соглашения для взаимовыгодного сотрудничества. Уже подписаны соглашения со Счетной палатой РФ, Торгово-промышленной палатой РФ, Уполномоченным по правам человека и несколькими другими структурами. С помощью данных соглашений принимаются приказы, указания о порядке взаимодействия органов прокуратуры и этих органов. Можно привести в пример положение о порядке взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Счетной палаты Российской Федерации при проведении контрольных мероприятий (проверок) на объектах, представляющих взаимный интерес, от 16.11.2007. Генпрокуратура РФ совместно со Счетной палатой имеет право создавать общую рабочую группу по совместному согласованию для проведения проверок. Пред-

ставители Счетной палаты в составе этой группы в соответствии с установленной программой проверки изучают материалы, полученные при проверке, и с учетом своей компетенции пытаются решить поставленные перед ними задачи. После проведения проверки Генпрокуратура со своей стороны оповещает о её результатах Счетную палату РФ.

Литература

1. Конституция Российской Федерации. – М., 2019
2. О прокуратуре РФ: Федеральный закон РФ от 17 января 1992 года № 2202-1; в ред. от 8 января 2019 года. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: Федеральный закон РФ от 7 февраля 2011 года № 6; в ред. от 27 декабря 2018 года. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 6 октября 2003 года № 131; в ред. от 6 февраля 2019 года. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. О формах взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации в сфере надзора и контроля за ведомственным нормотворчеством, правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также за созданием и деятельностью общественных и религиозных объединений: соглашение от 25 марта 1998 № 18. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Деменкова Е.В. Прокуратура в системе органов государственной власти / Государство и право в XXI веке. – 2016 – № 1. – С. 59. – [Электронный ресурс]. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/prokuratura-v-sisteme-organov-gosudarstvennoy-vlasti> (дата обращения 20.02.2019).
7. Смоленский М.Б. Прокурорский надзор: учебник – М., 2018. – С. 14.
8. Мирзаев М.А. Конституционно-правовое регулирование понятия «Местного самоуправления» // Юридический вестник ДГУ. – 2018. – № 4. – С. 82. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://jurvestnik.dgu.ru/Stat/jvest2018-4-15.pdf> (дата обращения 20.02.2019).
9. Гороховцев О.В., Бибиев А.Ш. Прокуратура РФ в механизме обеспечения конституционной ответственности // Вестник Воронежского института МВД России. – 2015. – № 4. – С. 93. – [Электронный ресурс]. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prokuratura-rossiyskoy-federatsii-v-mehanizme-obespecheniya-konstitutsionnoy-otvetstvennosti> (дата обращения 20.02.2019).
10. Зароченцева Н.В. Полномочия прокурора при осуществлении согласительных процедур в досудебном производстве // Matters of Russian and International Law. – 2017. № 7. – С. 128. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://publishing-vak.ru/file/archive-law-2017-1/14-zarochentseva.pdf> (дата обращения 20.02.2019).
11. Русецкий А.Е., Венецкий М.М. Нарушения в работе кадровых служб по профилактике коррупционных правонарушений федеральных органов исполнительной власти // Прокурор. – 2018. – № 2. – С. 67. – [Электронный ресурс]. – URL: https://genproc.gov.ru/upload/iblock/9b5/Prokuror%20%E2%84%962_2018.pdf (дата обращения 20.02.2019).

12. *Жидких А.А.* Роль Прокуратуры РФ в формировании законодательства РФ // Грамота. – № 2 (40). – С. 62. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.gramota.net/materials/3/2014/2-2/14.html> (дата обращения 20.02.2019).

13. *Текеев У.И.* Проблемы и основные направления совершенствования деятельности органов прокуратуры в сфере защиты прав и свобод граждан // Наука, образование, общество: тенденции и перспективы развития. – 2018. – № 2. – С. 307. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. *Ваганов Р.Ф.* Становление и развитие советской прокуратуры и принципов законности в организации ее деятельности // Вектор науки ТГУ. – 2017. – № 3 (3). – С. 8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. *Ткачев И.В.* Проблемы законодательного регулирования деятельности прокуратуры // Аналитический портал «Отрасли права». – 2015. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://xn-7sbaj7auwnffhk.xn-p1ai/article/966> (дата обращения 20.02.2019).

16. *Кислова Е.М.* Значение участия прокурора в гражданском судопроизводстве (история и современный этап) // Электронный научно-практический журнал «Гуманитарные научные исследования». – 2017. – № 8. – С. 70. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://human.snauka.ru/2017/08/24338> (дата обращения 20.02.2019).

Поступила в редакцию 19 декабря 2018 г.

UDC 324.5

DOI: 10.21779/2500-1930-2019-34-1-48-55

Supervision functions of the prosecution in interaction with federal state authorities and local government bodies in the Russian Federation

M.A. Mirzaev, N.M. Omarov

Dagestan State University; Russia, 367001, Makhachkala, M. Gadzhiev st., 43a; nadir-omarov@inbox.ru

The bodies of the Prosecutor's Office of the Russian Federation while carrying out their activities every day interact with federal government bodies, local self-government bodies, human rights organizations and citizens of the Russian Federation.

The role of local governments in modern Russia is one of the most important factors that affects the existence and functioning of civil society, as the employees of the Russian Prosecutor's Office in their actions apply the principles of organizing the activities of state authorities and local governments, as exemplified by the protection of human and civil rights and freedoms Ensuring the enforcement of the law. This mechanism has many practical and theoretical collisions which makes the topic relative. It is impossible to build a democratic society without a logical and precise interaction of the prosecution authorities of the Russian Federation with state authorities and local governments. The superviso-

ry functions of prosecutor's office of the Russian Federation are quite necessary to improve the work of the above authorities which in turn supports the legal protection of the society and the state. The research was held using general scientific, special and private research methods.

Keywords: *constitution of the Russian Federation, Prosecutor's Office of the Russian Federation, prosecutor's supervision, federal government bodies, local governments, legal assessment, protection of human rights and freedoms, society, state, protection, democracy.*

Received 19 December, 2018