

**Магистерская диссертация**  
**на тему: «Прокуратура в механизме реализации юридической политики в**  
**современном Российском государстве»**

**автор: Юр Дарья Юрьевна**

студентка Уральского государственного юридического университета  
(УрГЮУ), институт прокуратуры

Екатеринбург, 2020 г.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	4
ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И ЗНАЧЕНИЕ НАДЗОРНОГО НАПРАВЛЕНИЯ В ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ .....	12
1.1. Понятие и основные направления юридической политики .....	12
1.2. Понятие и значение надзорного направления в юридической политике современного Российского государства .....	20
1.3. Основные механизмы формирования и реализации надзорной деятельности современной России .....	28
ГЛАВА 2. ПРОКУРАТУРА КАК ОСНОВНОЙ ОРГАН, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИЙ НАДЗОРНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ В ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ.....	38
2.1. Юридическое закрепление надзорных полномочий прокуратуры России .....	38
2.2. Правовые и организационные средства реализации надзорного направления в юридической политике современной России .....	60
ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРОКУРАТУРЫ КАК ОРГАНА, РЕАЛИЗУЮЩЕГО НАДЗОРНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ В ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ РОССИИ.....	72
3.1. Основные показатели деятельности Прокуратуры России.....	72
3.2. Основные направления совершенствования надзорной деятельности Прокуратуры России .....	82
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	95
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК .....	100



## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы магистерской диссертации.** Роль прокуратуры в реализации политики, проводимой государством, неоспорима. Деятельность прокуратуры, как справедливо отметил Е.Р. Ергашев, представляет собой основную и неотъемлемую часть механизма исполнения законов<sup>1</sup>. На данном этапе перед российской прокуратурой стоят задачи обеспечения законности и правопорядка, всесторонней защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства<sup>2</sup>.

Вопросы правового статуса прокуратуры, проблемы прокурорского надзора в различных областях широко обсуждаются в современной научной литературе. Однако, деятельность прокуратуры рассматривается, как правило, исключительно с юридических позиций, вне взаимосвязи с реализуемой государством юридической политикой в области надзора. В современной науке практически не используется понятие «надзорная политика», не раскрываются ее признаки, несмотря на то, что надзорная политика выступает одним из основных направлений юридической политики государства. Вместе с тем, исследование деятельности прокуратуры Российской Федерации (далее – РФ) с точки зрения ее участия в надзорной политике государства, носящее междисциплинарный характер, находящееся на стыке юриспруденции и политологии, представляется актуальным и перспективным, в том числе для разрешения практических проблем, возникающих в деятельности органов прокуратуры РФ.

Значительная часть практических проблем в данной сфере связана с порочной практикой, основанной на придании чрезмерного значения статистическим показателям деятельности прокуратуры, в результате чего органы прокуратуры сосредоточены на повышении статистических показателей объема выполненной работы вместо совершенствования качества

---

<sup>1</sup> Ергашев Е.Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник. М.: Юрайт, 2012. С. 12.

<sup>2</sup> Шобухин В.Ю. Правовой статус прокуратуры и прокурорских работников Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С. 7.

осуществляемой ими надзорной деятельности. На данном этапе не сформулирована система показателей, позволяющих всесторонним образом оценивать эффективность деятельности прокуратуры по реализации надзорного направления юридической политики государства.

Проведение в жизнь надзорной политики государства усложняется и ввиду существования иных проблем в деятельности органов прокуратуры, связанных с низким качеством организации работы и управления в органах прокуратуры, недостаточной профессиональной подготовленностью прокурорских работников, низким качеством и результативностью актов прокурорского реагирования, в результате чего прокурорское вмешательство во многих случаях не приводит к каким-либо положительным изменениям в состоянии законности в той или иной сфере.

Представляется, что анализ деятельности прокуратуры РФ с точки зрения политологического подхода, рассмотрение прокуратуры РФ в неразрывной связи с надзорной политикой государства позволит сформулировать положения, применимые для совершенствования практической деятельности органов прокуратуры. Выбранный для исследования подход позволит взглянуть на систему прокуратуры под другим углом, отразив основные механизмы формирования надзорной политики государства, средства ее реализации.

Изложенное подчеркивает актуальность изучения обозначенных в диссертации проблем, требующих научного освещения и имеющих существенное значение для практической деятельности современного российского государства. Настоящая работа направлена на заполнение указанных выше пробелов в научном знании в исследуемой области.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие в процессе организационно-правового оформления и реализации надзорной политики в деятельности органов прокуратуры РФ.

**Предметом исследования** являются основные закономерности формирования, функционирования и реализации надзорной политики государства, которые изучаются во взаимосвязи с правовым регулированием

данной деятельности, а также актуальные теоретические и практические проблемы совершенствования реализации надзорного направления юридической политики в государственно-правовой практике деятельности органов прокуратуры РФ.

**Целью исследования** выступает установление роли и значения деятельности прокуратуры РФ в контексте формирования и реализации надзорной политики государства, выделение основных проблем и ориентиров в надзорной политике современной России, обоснование теоретических выводов и рекомендаций, направленных на совершенствование деятельности прокуратуры РФ по реализации надзорной политики государства.

**Задачи исследования** определяются в соответствии с поставленной целью:

- сформулировать понятие и основные направления юридической политики;
- проанализировать надзорные механизмы юридической политики;
- выявить основные механизмы формирования и реализации надзорной деятельности;
- определить место прокуратуры в системе разделения властей;
- сформулировать предмет ведения и компетенцию прокуратуры в надзорном направлении деятельности РФ;
- охарактеризовать основные средства реализации надзорного направления в юридической политике;
- определить основные показатели деятельности прокуратуры;
- сформулировать основные направления совершенствования надзорной деятельности прокуратуры.

**Методологическая основа исследования** представлена комплексом различных методов познания как общенаучных, так и отдельных наук (общей теории государства и права, политологии), используемых автором комплексно, что, в свою очередь, позволяет более полно раскрыть объект исследования. Основным методом, используемым в настоящей работе, выступает

диалектический метод. Наряду с основами диалектики, в работе используются такие общенаучные методы познания, как анализ и синтез, абстрагирование, сравнительный метод, метод восхождения от абстрактного к конкретному и от конкретного к абстрактному, системно-структурный подход к исследуемому явлению. Специальную и частнонаучную методологию исследования представляют формально-юридический метод, метод государственного и правового моделирования.

**Теоретической основой исследования** выступили работы ведущих ученых-обществоведов по теории государства и права, политологии, прокурорскому надзору. Основой для формирования теоретических положений о юридической политике и ее надзорном направлении стали труды отечественных правоведов в области теории государства и права: Я.В. Бакарджиева<sup>3</sup>, В.Г. Графского<sup>4</sup>, А.П. Коробовой<sup>5</sup>, М.А. Костенко<sup>6</sup>, А.В. Малько<sup>7</sup>, Н.И. Матузова<sup>8</sup>. В своих научных работах указанные авторы затрагивают проблемы формирования и реализации правовой политики государства, однако четкое разграничение правовой и юридической политики не проводится, несмотря на то, что указанные термины не являются тождественными по своему содержанию.

Существенный вклад в решение проблемы определения места прокуратуры РФ в системе разделения властей, вопроса о возможности выделения надзорной (либо контрольной) ветви власти, внесли такие ученые, как С.А. Авакьян<sup>9</sup>, Т.А. Ашурбеков<sup>10</sup>, М.В. Баглай<sup>11</sup>, В.Г. Бессарабов<sup>12</sup>,

---

<sup>3</sup> Бакарджиев Я.В. Юридическая политика: подходы к понятию и содержанию // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2006. № 5 (60). С. 8-13.

<sup>4</sup> Графский В.Г. История права и правоведения: актуальные проблемы и темы // Евгению Алексеевичу Скрипилеву – ученики и коллеги. Екатеринбург, 2003. С. 13.

<sup>5</sup> Коробова А.П. Понятие и структура правовой политики // Правовая политика: теория и практика: монография / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2006. С. 97.

<sup>6</sup> Костенко М.А. Классификация средств правовой политики // Современное право. 2010. № 8. С. 7-9.

<sup>7</sup> Малько А.В. Формы реализации и виды правовой политики // Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2003. С. 165.

<sup>8</sup> Матузов Н.И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики // Правоведение. 1997. № 4. С. 15.

<sup>9</sup> Авакьян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации. М., 1996. С. 148.

Н.В. Мельников<sup>13</sup>, А.Ю. Ульянов<sup>14</sup>, В.Е. Чиркин<sup>15</sup> и ряд других авторов, анализирующих в своих научных трудах место надзорных органов, в том числе органов прокуратуры РФ, с учетом разделения властей в системе органов государственной власти в РФ.

Значительную часть теоретических источников настоящего исследования составили научные работы таких авторов, как К.И. Амирбеков<sup>16</sup>, О.Р. Безсалий<sup>17</sup>, Е.Р. Ергашев<sup>18</sup>, С.И. Литвиненко<sup>19</sup>, М.А. Магомедов<sup>20</sup>, Х.М. Омарова<sup>21</sup>, В.Ю. Шобухин<sup>22</sup>, А.Е. Чечетин<sup>23</sup>. В работах указанных авторов раскрываются вопросы организации и управления в органах прокуратуры, проблемы осуществления прокурорского надзора.

---

<sup>10</sup> Ашурбеков Т.А. Правовые и организационные основы надзорной и иной функциональной деятельности прокуратуры в сфере национальной безопасности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 18.

<sup>11</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2006. С. 384.

<sup>12</sup> Бессарабов В.Г. Прокуратура в системе органов государственного контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 13.

<sup>13</sup> Мельников Н.В. Прокуратура России и ее роль в обеспечении конституционных прав и свобод граждан: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2001. С. 21.

<sup>14</sup> Ульянов А.Ю. Конституционализация института прокуратуры как закономерный этап развития Российской государственности // Вестник Томского государственного университета. Право. 2016. № 3 (21). С. 90-99.

<sup>15</sup> Чиркин В.Е. Контрольная власть. М.: Юристъ, 2008. С. 150.

<sup>16</sup> Амирбеков К.И. Внутрисистемная экспертная оценка прокурорской деятельности: концептуальный подход // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2014. № 3 (41). С. 39.

<sup>17</sup> Безсалий О.Р. Контроль за исполнением требований, изложенных в предостережении прокурора // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2016. № 4. С. 248-251.

<sup>18</sup> Ергашев Е.Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник. М.: Юрайт, 2012. С. 12.

<sup>19</sup> Литвиненко С.И. Делать не что, а как (системный подход к деятельности прокуратуры в Санкт-Петербурге) // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2012. № 2 (28). С. 3.

<sup>20</sup> Магомедов М.А. Оценка эффективности реализации полномочий прокурора в концепции их доктринальной модели // Проблемы экономики и юридической практики. 2018. № 2. С. 206-210.

<sup>21</sup> Омарова Х.М. Оценка эффективности координационной деятельности прокуратуры по борьбе с преступностью // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2015. № 7. С. 127-128.

<sup>22</sup> Шобухин В.Ю. Правовой статус прокуратуры и прокурорских работников Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С. 7.

<sup>23</sup> Чечетин А.Е. О совершенствовании прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. № 3. С. 134-139.

**Степень научной разработанности темы исследования.** В научных исследованиях проблемы осуществления надзорной деятельности прокуратуры с точки зрения реализации надзорной политики государства представлены лишь частично, преимущественно через призму изучения государственной политики государства в целом, а также правовой политики в рамках общей теории государства и права. Специальные исследования данной проблематики носят единичный характер. При этом отдельные аспекты политико-юридических проблем развития российского общества достаточно активно обсуждаются в научной литературе. Определение понятия «надзорная политика государства» в научной литературе на данный момент не сформулировано, как и научно не проработаны механизмы формирования надзорной политики, средства ее реализации.

**Основные источники исследования** определяются задачами диссертации и комплексным подходом к решению задач данного исследования, которые обусловлены его направленностью. Используемые источники можно разделить на следующие группы: 1) Источники нормативной правовой направленности; 2) Правоприменительные источники; 3) Статистические источники.

*Источники нормативной правовой направленности* включают Конституцию РФ<sup>24</sup>, федеральные законы и иные нормативные правовые акты, действующие на территории РФ, которые отражают отдельные аспекты надзорной политики. К их числу относятся, в частности, Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>25</sup>, Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>26</sup>, Кодекс РФ об

---

<sup>24</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>25</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 26.07.2019) // Собрание законодательства РФ. 20.11.1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>26</sup> Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля

административных правонарушениях<sup>27</sup>, а также многочисленные приказы, указания и распоряжения Генеральной прокуратуры РФ, посредством которых обеспечивается функционирование системы прокуратуры РФ и реализация надзорной политики государства.

*Источники результатов правоприменительной деятельности* включают в себя решения судов общей юрисдикции, акты Верховного Суда РФ по вопросам, связанным с реализацией полномочий прокурора, принятием мер прокурорского реагирования.

*Статистические источники* позволяют подкрепить теоретические положения работы количественными данными о надзорной деятельности органов прокуратуры за последние годы как в целом в России, так и в Свердловской области.

**Практическая значимость результатов исследования** проявляется в ее применимости в деятельности органов прокуратуры, непосредственно реализующих государственную политику по надзорному направлению. В результате проведенного исследования сформулирован ряд предложений по совершенствованию практической деятельности органов прокуратуры РФ, а также по внедрению новых показателей для оценки эффективности реализации органами прокуратуры надзорной политики государства.

**Апробация результатов исследования** заключается в его рецензировании и обсуждении на научно-исследовательском семинаре.

**Объем и структура диссертационного исследования** соответствует нормативным требованиям, предъявляемым к магистерской диссертации. Структура работы определяется целью и задачами исследования: оно состоит из введения, трех глав, восьми параграфов, заключения, библиографического списка.

---

(надзора) и муниципального контроля» (ред. от 02.08.2019) // Собрание законодательства РФ. 29.12.2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6249.

<sup>27</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.



# ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И ЗНАЧЕНИЕ НАДЗОРНОГО НАПРАВЛЕНИЯ В ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

## 1.1. Понятие и основные направления юридической политики

Для того, чтобы определить понятие юридической политики, находящееся на стыке политологии и юриспруденции, необходимо в первую очередь проанализировать понятие «политика».

Традиционно под политикой понимается сфера деятельности, связанная с властными отношениями между людьми, социальными группами, народами, нациями, государствами. Политика рассматривается в первую очередь как искусство управления, поскольку она тесно связана с субъективной стороной политических процессов и предполагает использование опыта и интуиции при воздействии на различные сферы жизнедеятельности в масштабе государства<sup>28</sup>.

Политика дифференцируется по видам и направлениям. Так, выделяют внутреннюю и внешнюю политику – курс государства, партии, социальных групп, индивидов внутри государства или в международных делах. По направлениям политика подразделяется в зависимости от сферы приложения: экономическая, социальная, аграрная, национальная. Указанные направления являются сферами политического воздействия государственной власти.

В качестве сферы политического воздействия выделяется и юридическая, то есть относящаяся к праву, деятельность. Юридическая сфера – это, прежде всего, область позитивного (положительного) права, сфера действия и реализации юридических предписаний посредством деятельности механизма государства.

---

<sup>28</sup> Малюгин С.В. Законодательная политика в современной России: проблемы теории и практики: монография / под ред. С.В. Кодана. М.: Юрлитинформ, 2015. С. 18.

Юридическая политика определяется С.В. Малюгиным как политика в государственно-правовой сфере жизнедеятельности общества<sup>29</sup>, как деятельность, осуществляемая посредством права<sup>30</sup>.

Государственная политика не может быть реализована без юридических инструментов, правовых механизмов. Правовые проблемы зачастую связаны с политикой, а политические проблемы нередко решаются посредством права. В данной связи и юридическая политика непосредственно связана с правом и должна быть основана на праве, поскольку право выступает как средство, инструмент властвования и управления в политической сфере общества.

Необходимо также разграничить нередко смешиваемые понятия «юридическая политика» и «правовая политика». Юридическая сфера является более широкой, нежели правовая, поскольку включает в себя не только систему правовых норм, но и совокупность юридически значимых действий по их применению и реализации. Юридическая политика представляет собой особую сферу деятельности государства, показатель определенного этапа его развития, на котором необходимые политические решения оформляются и реализуются посредством развитой системы юридического инструментария. Правовая же политика выступает в качестве концептуальной основы юридической политики, ее правового ориентира и идеализированной цели<sup>31</sup>.

Таким образом, под юридической политикой следует понимать политику, проводимую в государственно-правовой сфере жизнедеятельности общества, осуществляемую посредством юридического инструментария, направленную на совершенствование, комплексное развитие и поддержание эффективного функционирования юридической сферы государства, режима законности и правопорядка.

К признакам юридической политики государства можно отнести следующие: 1) охватывает юридическую сферу деятельности государства и

---

<sup>29</sup> Малюгин С.В. Законодательная политика государства: понятие, содержание и значение // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2011. № 1. С. 52.

<sup>30</sup> Малюгин С.В. Законодательная политика в современной России: проблемы теории и практики. С. 19.

<sup>31</sup> Там же. С. 24.

жизни общества; 2) осуществляется правовыми методами и в правовой форме; 3) взаимодействует с политико-правовыми средствами и механизмами, с одной стороны, создавая, преобразовывая и развивая эти средства и механизмы в ходе осуществления юридической политики и, с другой стороны, опираясь на них для своего внешнего воздействия на иные виды деятельности государства; 4) имеет сложную, двойственную взаимосвязь с остальной политической деятельностью в государстве, аккумулируя в себе и проводя в жизнь разнообразные взгляды, потребности и интересы в экономической, социальной, культурной и иных сферах, синтезируя их в нормах и институтах и в то же время оказывая на них стабилизирующее и организующее влияние<sup>32</sup>.

Я.В. Бакарджиев выделяет следующие функции юридической политики:

1) Обеспечительная функция, заключающаяся в обеспечении эффективной юридической деятельности государства, а также эффективности права как регулятора общественных отношений.

2) Регулятивная функция, заключающаяся в том, что юридическая политика способствует установлению баланса интересов различных социальных слоев, крупных социальных групп, обеспечению стабильности общественных отношений в целом.

3) Прогностическая функция, состоящая в том, что юридическая политика формируется с учетом возможных перспектив развития общества, в связи с чем при ее разработке следует оценивать возможные последствия ее реализации и влияние на иные процессы, протекающие в государстве.

4) Оценочная функция, заключающаяся в возможности сопоставления идеального и реального и установления степени эффективности проводимых правовых преобразований<sup>33</sup>.

Таким образом, функции юридической политики находятся в тесной взаимосвязи между собой, взаимно дополняя друг друга. Только в системном

---

<sup>32</sup> Бакарджиев Я.В. Юридическая политика: подходы к понятию и содержанию // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2006. № 5 (60). С. 10.

<sup>33</sup> Бакарджиев Я.В. Указ. соч. С. 11.

единстве указанных функций возможна полноценная реализация назначения юридической политики.

Определив понятие и функции юридической политики, перейдем к рассмотрению ее основных направлений. Достаточно разветвленная классификация направлений юридической политики государства представлена Я.В. Бакарджиевым.

Во-первых, по субъектам проведения политики он выделяет централизованную (унитарную) и децентрализованную (федеративную), общегосударственную, региональную и местную юридическую политику. Во-вторых, по сфере внешнего воздействия автор выделяет юридическую политику, проводимую в сфере экономики, науки, культуры и в иных сферах жизнедеятельности общества. В-третьих, по сфере внутреннего воздействия Я.В. Бакарджиев разграничивает юридическую политику, проводимую в судебной системе, в правоохранительных органах, в сфере юстиции и в иных сферах. В-четвертых, по отраслям права автор выделяет юридическую политику, реализуемую в сфере уголовного, гражданского, административного и иных отраслей права. В-пятых, в зависимости от степени долгосрочности целей, на реализацию которых направлена юридическая политика, автор выделяет текущую политику, направленную на решение ближайших по времени задач, и перспективную, направленную на достижение долгосрочных целей. Наконец, по функциональному назначению Я.В. Бакарджиев делит направления юридической политики на праворегулятивное и правоохранительное<sup>34</sup>.

А.В. Малько, рассуждая с позиций теории государства и права, выделяет следующие направления политики, проводимой в правовой сфере: правотворческое, правоприменительное, интерпретационное, доктринальное и правообучающее<sup>35</sup>. Соглашаясь с данной классификацией, С.В. Малюгин выделяет следующие направления юридической политики, отражающие

---

<sup>34</sup> Там же. С. 12.

<sup>35</sup> Малько А.В. *Формы реализации и виды правовой политики // Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2003. С. 165.*

государственное воздействие на юридическую сферу деятельности верховной власти: законодательное, административное; направления, связанные с судебным и надзорным видами деятельности; деятельность по развитию юридической науки и образования<sup>36</sup>.

Законодательное направление юридической политики, или законодательная политика, как отмечает С.В. Малюгин, является основным направлением юридической политики. Данное направление реализуется в процессе законотворчества, в рамках которого осуществляется оформление и закрепление политических решений на уровне положений законодательных актов, норм позитивного права. По данному направлению юридической политики сфера исследования включает в себя изучение процесса формирования и совершенствования механизмов и процедур подготовки и обсуждения законопроектов до их внесения на утверждение<sup>37</sup>.

К законодательной политике относится организация работы органов законодательной власти, совершенствование процесса прохождения законопроектов по всем стадиям от их создания до утверждения верховными органами государственной власти; обнародование законов и определение критериев, определяющих их юридическую силу; систематизация нормативно-правовой базы, приведение местного законодательства в соответствие с общефедеральными законами<sup>38</sup>.

Проводя законодательную политику, государство, с одной стороны, обеспечивает формирование правовой основы его деятельности в государственно-правовой сфере, а с другой стороны, осуществляет регулирование всех основных сфер жизнедеятельности общества. Как справедливо отметила Д.И. Луковская, в законотворческой деятельности проявляется юридическая политика, вступающая во взаимодействие с

---

<sup>36</sup> Малюгин С.В. Законодательная политика в современной России: проблемы теории и практики. С. 26.

<sup>37</sup> Малюгин С.В. Законодательная политика государства: понятие, содержание и значение. С. 53.

<sup>38</sup> Шундигов К.В. О некоторых методологических проблемах формирования научного понятия правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 1. С. 7.

экономической, культурной и иными видами политики<sup>39</sup>. При проведении законодательной политики должны учитываться и сложившиеся исторические традиции соответствующего государств<sup>40</sup>.

Вторым направлением юридической политики является административное. Значимость данного направления, как пишет Я.В. Бакарджиев, обусловлена тем, что для осуществления юридической деятельности надлежащим образом государству требуются не только правовые средства и юридические механизмы реализации правовых норм, но и более конкретные, объективированные инструменты и средства, представляющие собой конкретные институты государства, то есть компетентные органы, как федерального, так и регионального или муниципального уровня<sup>41</sup>. Административное направление юридической политики, таким образом, направлено на обеспечение правильной организации деятельности институтов государства, на совершенствование политических и правовых механизмов реализации права и, наконец, на обеспечение эффективности государственного управления.

Еще одним направлением юридической политики выступает политика, проводимая в сфере юридической науки и образования. Данное, во многом обеспечивающее, направление связано с формированием необходимого уровня знаний, умений и навыков в юридической профессии, без которых невозможно добиться надлежащего результата выполнения функций в различных сферах юридической деятельности. В этой связи, правоведение выполняет общеметодологическую функцию как по отношению к подготовке кадров для различных юридических профессий, так и к развитию остальных направлений юридической политики. В свою очередь, юридическая политика в сфере юридического образования связана с повышением эффективности работы как органов публичной власти и управления, так и частной юридической практики.

---

<sup>39</sup> Луковская Д.И. Политические и правовые учения: историко-теоретический аспект. Л., 1985. С. 33.

<sup>40</sup> Графский В.Г. История права и правоведения: актуальные проблемы и темы // Евгению Алексеевичу Скрипилеву – ученики и коллеги. Екатеринбург. 2003. С. 13.

<sup>41</sup> Бакарджиев Я.В. Указ. соч. С. 13.

В тесной взаимосвязи между собой находятся направления юридической политики, связанные с судебным и надзорным видами деятельности, которые могут рассматриваться в их единстве как судебно-надзорное направление юридической политики. Система правосудия и надзора выступает логичным продолжением правоприменительной, или административной политики, поскольку правосудие как конечное звено реализации юридической политики представляет собой гарант обеспечения законности и гарант безусловного исполнения властной воли государства. Надзорная деятельность, в свою очередь, обеспечивает оперативное реагирование на нарушение законности как в частноправовой, так и в публично-правовой сфере.

Несмотря на столь тесную взаимосвязь судебного и надзорного видов деятельности, из судебно-надзорного направления государственной политики можно выделить надзорное направление. Различия между указанными направлениями юридической политики и самостоятельный характер надзорного направления обусловлены следующим. Если судебное направление юридической политики связано с обеспечением законности посредством разрешения в установленном законом порядке и в соответствии с принципами правосудия споров, возникающих между субъектами права, то сущность надзорного направления несколько иная.

В отличие от судебных органов, деятельность которых связана с разрешением споров и в связи с этим всегда должна быть инициирована обращением субъекта в суд, надзорная деятельность государства осуществляется и при отсутствии каких-либо обращений. Обращения граждан, связанные с сообщением о нарушениях закона, безусловно, являются основанием для проведения надзорными органами государства внеплановых проверок, однако и в условиях отсутствия обращений надзор продолжает осуществляться: проводятся плановые проверки и иные мероприятия, направленные на выявление и устранение правонарушений в различных сферах. Надзорное направление юридической политики проводится в жизнь надзорными органами, среди которых можно выделить прокуратуру как орган

общего надзора за законностью, а также специальными надзорными органами в различных сферах (Роспотребнадзор, Роструд, Россельхознадзор и другие). Все изложенное свидетельствует о возможности рассмотрения надзорного направления юридической политики в качестве самостоятельного направления.

Большинство исследований, посвященных деятельности прокуратуры, прокурорскому надзору, основаны на анализе прокурорской деятельности исключительно с правовых позиций. Идея же юридической политики позволяет исследовать деятельность прокуратуры с точки зрения политологического подхода, рассмотрев правовое регулирование деятельности прокуратуры с позиций управления в широком смысле слова.

Новизна и уникальность данного подхода во многом обусловлена тем, что он находится на стыке двух наук – юриспруденции и политологии. Как справедливо отмечает С.В. Малюгин, перспективным направлением в контексте процесса взаимодействия и взаимопроникновения различных наук будет являться наполнение права политической методологией в целях обеспечения наиболее эффективного воздействия на сферу общественных отношений и использования политикой общих начал разумности и справедливости при возведении в право государственной воли<sup>42</sup>.

Итак, в рамках выбранного политологического подхода деятельность прокуратуры рассматривается не в отрыве от проводимой государством политики в сфере надзора, а, напротив, в контексте данной политики; исследуется надзорное направление и управление им как реализация законодательной воли. При рассмотрении деятельности прокуратуры с точки зрения надзорного направления юридической политики становится возможным проведение более глубокого исследования процесса функционирования системы прокуратуры в целом, порядка принятия решений по управлению надзорной деятельностью, средств, при помощи которых органами прокуратуры реализуется надзорная политика. Исследование деятельности прокуратуры как органа надзорной политики через призму юридической

---

<sup>42</sup> Малюгин С.В. Законодательная политика в современной России: проблемы теории и практики. С. 17.

политики позволит выявить основные признаки надзорной политики, определить механизмы ее формирования и реализации в механизме государства.

## **1.2. Понятие и значение надзорного направления в юридической политике современного Российского государства**

Исследование надзорных механизмов юридической политики требует определения основных признаков надзорной политики.

Во-первых, надзорная политика, как и законодательная политика, является *направлением юридической политики*, в связи с чем ей свойственны те же родовые признаки: она учитывает особенности реализации государственным механизмом правовых норм, закрепленных на законодательном уровне; развивает все стороны государственно-правовой жизнедеятельности общества (не только правовую сферу); в-третьих, в процессе реализации надзорной политики обязательно учитываются организационные средства государства. В данной связи рассматриваемая категория должна раскрываться через призму диалектического единства государства и права<sup>43</sup>.

Во-вторых, надзорная политика проявляется в деятельности властных субъектов; ей свойственна *четкая программа управленческих действий*. Применительно к системе прокуратуры такие управленческие действия заключаются в принятии руководителями органов прокуратуры обоснованных волевых решений, обусловленных задачами, стоящими перед системой прокуратуры в целом или перед конкретным органом прокуратуры, в целях обеспечения эффективности прокурорского надзора и иной деятельности, осуществляемой органами прокуратуры<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Малюгин С.В. Законодательная политика в современной России: проблемы теории и практики. С. 32.

<sup>44</sup> Кобзарев Ф.М. К вопросу о понятийных основах теории организации работы и управления в органах прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2016. № 6 (56). С. 7.

Основы управления в органах прокуратуры закреплены в Федеральном законе от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре РФ» (далее – Закон о прокуратуре)<sup>45</sup>. Отметим, что в ст. 1 Закона о прокуратуре дается определение прокуратуры РФ как единой федеральной централизованной системы органов, осуществляющих от имени РФ надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ. Исходя из данного определения, мы можем сделать вывод о вертикальной структуре системы органов прокуратуры, подразумевающей строгую централизованную организацию, в рамках которой управленческие решения принимаются на наиболее высоком уровне и подлежат реализации нижестоящими органами прокуратуры.

Проиллюстрируем данный вывод на примере Приказа Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»<sup>46</sup>. В п. 23 данного приказа содержится положение, возлагающее на прокуроров субъектов РФ и прокуроров военных и иных специализированных прокуратур обязанность по обеспечению должной организации прокурорского надзора подчиненными им органами и контроль за их работой, оказывать им необходимую методическую и практическую помощь, по созданию эффективной системы повышения профессионального уровня подчиненных работников.

На данном примере мы можем увидеть, что важнейшие управленческие решения в системе прокуратуры принимаются на вышестоящем уровне (Генеральной прокуратурой РФ), при этом их реализация возлагается на нижестоящие органы прокуратуры соответственно их подчиненности: на прокуроров субъектов РФ возлагается обязанность обеспечить надлежащую организацию прокурорского надзора по соответствующему направлению, при

---

<sup>45</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 26.07.2019) // Собрание законодательства РФ. 20.11.1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>46</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (ред. от 21.06.2016) // Законность. 2008. № 3.

этом прокуроры субъектов РФ несут ответственность за то, каким образом управленческие решения «центра» будут реализованы теми органами, которые находятся в их непосредственном подчинении, за качество исполнения своих обязанностей прокурорскими работниками. Единая централизованная система органов прокуратуры выстроена, таким образом, последовательно от Генерального прокурора РФ до отдельного прокурорского работника, осуществляющего деятельность по выполнению конкретных закрепленных за ним задач по определенному направлению надзорной деятельности.

Описанная организация управления в органах прокуратуры обеспечивает цельность и единство проводимой надзорной политики, ее централизованный характер. Как отмечают в своей монографии С.Н. Братановский, А.А. Муканбеткалиев, основными управленческими задачами органов прокуратуры являются обеспечение правильного, непрерывного и эффективного взаимодействия частей, элементов, звеньев органов и учреждений прокуратуры как единого системного организационного образования, ориентированности всей системы органов прокуратуры в целом и ее структурных подразделений на обеспечение эффективности осуществляемой ими надзорной деятельности, направленной на достижение поставленных перед ними целей и задач, укрепление законности и правопорядка<sup>47</sup>.

Четкая программа управленческих действий в органах прокуратуры включает в себя выработку и принятие управленческого решения, планирование и организацию деятельности по исполнению соответствующего решения, а также контроль за его исполнением. Изложенное подразумевает и необходимость соответствующего регулирования работы в органах прокуратуры и ее корректировки в случае необходимости; обеспечения наиболее полного учета и использования закономерностей и принципов, методов и приемов управленческой деятельности, профессиональной управленческой подготовки и переподготовки прокуроров, занимающих руководящие должности в органах прокуратуры. Кроме того, осуществляется

---

<sup>47</sup> Правовая организация управления в органах прокуратуры: монография / С.Н. Братановский, А.А. Муканбеткалиев. М.: РИОР, 2012. С. 57.

непрерывный сбор, обобщение и анализ информации об эффективности управленческих действий и о состоянии законности и правопорядка в той или иной сфере, в которой осуществляется надзорная деятельность.

Третий признак тесно связан со вторым и заключается в том, что надзорной политике свойственны *последовательность, логичный и упорядоченный характер* действий, выполняемых в ходе ее реализации. Последовательная реализация основных положений надзорной политики позволяет надзорным органам достичь поставленных перед ними целей по обеспечению законности и правопорядка в обществе, соблюдению прав и свобод граждан.

Как отмечает Л. Ивановская, процесс выработки и реализации управленческих решений носит непрерывный характер, что выражается в тесной взаимосвязи решения стратегических задач как на длительную перспективу, так и на средне- и краткосрочные периоды, то есть решения указанных задач в условиях стратегического, тактического и оперативного управления<sup>48</sup>. Изложенное в полной мере относится и к принятию управленческих решений в системе надзорных органов.

Управление в системе органов прокуратуры рассматривается как процесс циклического характера, включающий в себя ряд последовательно идущих друг за другом стадий, к основным из которых относятся: выработка управленческого решения; планирование; организация исполнения принятого решения, осуществление регулирования и корректировки данного процесса; учет полученных результатов и контроль за ними; анализ степени достижения поставленных целей. Важным элементом управления в органах прокуратуры на всех его стадиях является сбор, обобщение, анализ и использование необходимой информации, касающейся состояния законности и правопорядка на поднадзорном участке территории или объекте надзора; организационные возможности и состояние конкретной прокуратуры, ее способность к эффективному осуществлению своих функций.

---

<sup>48</sup> Ивановская Л. Стратегия управления персоналом // Кадровик. Кадровый менеджмент. 2009. № 1. С. 42.

Для обеспечения логичности и упорядоченного характера действий, выполняемых в ходе реализации надзорной политики системой прокуратуры, необходима надлежащая организация работы в органах прокуратуры, включающая закрепление определенных задач и участков надзорной деятельности за конкретными прокурорскими работниками, планирование надзорных мероприятий (в частности, проведения проверок), продуманная организация конкретных проверочных мероприятий и принятие обоснованных решений о принятии мер прокурорского реагирования по результатам проведения проверки<sup>49</sup>. Аналогичным образом должна быть построена и организация работы в других надзорных органах, специализирующихся на конкретных надзорных направлениях (например, Роспотребнадзор, Россельхознадзор).

В-четвертых, надзорная политика обладает признаком *системности*, который заключается в том, что все действия, составляющие содержание надзорной политики, объединены общей целью (обеспечение законности и правопорядка) и находятся друг с другом в тесной взаимосвязи и взаимозависимости.

Системный характер надзорной политики проявляется в следующем. Надзорная деятельность государства не должна носить ситуационный и фрагментарный характер: она должна осуществляться планомерно и систематически по ряду направлений. В совокупности действия по осуществлению надзорной политики должны обеспечивать всесторонний характер надзора, охват надзорной деятельностью всех основных сфер жизнедеятельности общества, в которых допускаются нарушения закона, требующие принятия мер со стороны надзорных органов (в частности, мер прокурорского реагирования).

Кроме того, систематический характер надзорной политики проявляется и в том, что деятельность различных субъектов, осуществляющих надзорную

---

<sup>49</sup> Сушина Т.Е. К вопросу о совершенствовании методических и организационных основ прокурорского надзора // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2017. № 6 (62). С. 56.

деятельность, должна быть согласована между собой; результаты надзорной деятельности, осуществляемой одним из субъектов надзорной политики, должны в обязательном порядке учитываться другими субъектами надзора. Надзорные органы, обладающие различными полномочиями применительно к одному и тому же направлению надзора, должны взаимно дополнять друг друга, в связи с чем столь важную роль приобретает надлежащая организация взаимодействия между ними, в частности, посредством взаимного обмена информацией, необходимой для осуществления надзора, а также совместного проведения проверочных мероприятий в тех случаях, когда это целесообразно.

Н.И. Свечников, Е.А. Абрамова обращают внимание на то, что в результате недостаточно организованного взаимодействия между органами прокуратуры и иными надзорными органами возникают такие проблемы, как недостаточная информированность органов прокуратуры о сложившейся на поднадзорной территории обстановке, дублирование проверочных мероприятий<sup>50</sup>.

Следует также отметить, что отсутствие системности приводит к неэффективному использованию кадровых ресурсов, поскольку возникает ситуация, при которой работники различных контрольно-надзорных органов, в условиях отсутствия согласованности, проводят проверочные мероприятия в отношении одних и тех же субъектов по одним и тем же вопросам, в то время как системный подход позволил бы использовать эти кадровые ресурсы для выполнения иных, не менее важных задач.

Таким образом, признак системности является одним из важнейших признаков надзорной политики; отсутствие системности способно привести к дезорганизации деятельности надзорных органов и к неизбежному снижению ее эффективности.

Пятый признак надзорной политики связан с *субъектами, осуществляющими надзорную деятельность*. Политика формируется только

---

<sup>50</sup> Свечников Н.И., Абрамова Е.А. Прокурорский надзор за соблюдением федерального законодательства // Вестник Пензенского государственного университета. 2018. № 1 (21). С. 8.

тогда, когда субъектом осуществляется деятельность, вовлеченная во властную сферу<sup>51</sup>. Основным субъектом надзорной политики является государство в лице его надзорных органов.

К надзорным органам относится, в первую очередь, прокуратура, осуществляющая общий надзор за исполнением законов в различных сферах: надзор за соблюдением антикоррупционного законодательства; надзор в сфере труда, защиты прав потребителей, обеспечения санитарно-эпидемиологической безопасности населения. Кроме того, к субъектам, проводящим в жизнь надзорную политику государства, относятся различные специализированные контрольно-надзорные органы.

Так, например, Федеральная налоговая служба (ФНС России), согласно Положению о ФНС России, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 30.09.2004 № 506, осуществляет функции по контролю и надзору за соблюдением налогового законодательства, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов, сборов и страховых взносов<sup>52</sup>.

Федеральная служба по труду и занятости (Роструд), согласно Положению, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 324, осуществляет функции по контролю и надзору в сфере труда, занятости, альтернативной гражданской службы, специальной оценки условий труда и социальной защиты населения<sup>53</sup>.

Шестой признак надзорной политики заключается в том, что она представляет собой *содержательно-сущностную методологическую основу правоприменительной деятельности*, поскольку она развивает и совершенствует ее механизмы, и, кроме того, привносит комплекс средств и

---

<sup>51</sup> Малюгин С.В. Законодательная политика в современной России: проблемы теории и практики. С. 33.

<sup>52</sup> Постановление Правительства РФ от 30.09.2004 № 506 (ред. от 15.04.2020) «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» // Собрание законодательства РФ. 04.10.2004. № 40. Ст. 3961.

<sup>53</sup> Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 324 (ред. от 21.02.2018) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости» // Собрание законодательства РФ. 12.07.2004. № 28. Ст. 2901.

приемов для правильного применения закона. Надзорная политика реализуется в применении законов контрольно-надзорными органами, что может выражаться в вынесении ими обязательных для исполнения предписаний, во внесении прокурором протеста на противоречащий закону правовой акт или представления об устранении нарушений закона, в вынесении постановления об административном правонарушении. Все названные действия связаны с применением права, при этом в основе такого применения лежит надзорная политика государства.

Седьмой признак заключается в том, что *целью надзорной политики является обеспечение законности и правопорядка в государстве*. Достигнутый уровень законности и правопорядка, количество правонарушений, степень защищенности прав граждан и выступают показателями достижения надзорной политикой ее целей либо показывают ее неэффективность.

Значение и роль надзорного направления юридической политики заключается в том, что посредством его реализации обеспечивается проверка соблюдения законодательства различными субъектами права, предпринимаются меры по выявлению и устранению нарушений закона, а также меры, направленные на профилактику нарушений. Юридическая политика без ее надзорного направления немыслима, поскольку независимо от того, насколько совершенны законы, необходим надзор за их исполнением, позволяющий в том числе оценивать эффективность законодательной политики, определять количество правонарушений. Надзорное направление юридической политики необходимо для того, чтобы претворять законы в жизнь, применять их на практике посредством принятия мер прокурорского реагирования, вынесения контрольно-надзорными органами обязательных для исполнения предписаний. Если законодательная политика создает основу для регулирования общественных отношений, то надзорная политика обеспечивает законность и правопорядок посредством принятия конкретных практических мер.

Итак, представляется возможным определить *надзорную политику государства как направление юридической политики, составляющее методологическую основу правоприменительной деятельности и представляющее собой научно обоснованную четкую программу управленческих действий, последовательно осуществляемых субъектами государственного надзора на систематической основе в целях обеспечения законности и правопорядка.*

### **1.3. Основные механизмы формирования и реализации надзорной деятельности современной России**

Формирование и реализация надзорной политики начинается с законодательного регулирования деятельности надзорных органов. Правовые основы деятельности органов прокуратуры закреплены в ст. 129 Конституции РФ<sup>54</sup>, устанавливающей порядок назначения Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов РФ и иных прокуроров, а также в уже упомянутом нами Законе о прокуратуре.

Согласно п. 1 ст. 4 Закона о прокуратуре, прокуратура РФ представляет собой единую федеральную централизованную систему органов и организаций и действует на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. В п. 2 данной статьи также указывается, что органы прокуратуры осуществляют свои полномочия независимо от органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений.

Таким образом, как отмечает Е.Р. Ергашев, Законом о прокуратуре определено назначение и место прокуратуры в государственном механизме РФ как самостоятельной и независимой системы органов, осуществляющих надзор

---

<sup>54</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

за исполнением законов; при этом осуществление надзорной функции определено как основное предназначение прокуратуры<sup>55</sup>.

Прокурорскому надзору посвящен раздел III Закона о прокуратуре, включающий четыре главы, регламентирующие порядок осуществления отдельных направлений прокурорского надзора. Так, глава 1 данного раздела посвящена общему надзору за исполнением законов; глава 2 – надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; глава 3 – надзору за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; глава 4 – надзору за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. Наиболее обширными, безусловно, являются первые два направления надзорной деятельности прокуратуры. Так, в рамках надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина осуществляется надзор, в частности, за соблюдением трудовых, жилищных, социальных прав граждан.

Важное положение содержится в п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре, согласно которому при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы. Следовательно, несмотря на наличие у прокуратуры полномочий по осуществлению общего надзора за исполнением законов, органы прокуратуры не вправе осуществлять иные, не свойственные им функции, присущие другим государственным органам.

В данном контексте следует рассмотреть проблему разграничения понятий государственного надзора и государственного контроля. Следует отметить, что законодателем понятия «контроль» и «надзор» не разграничиваются и используются в качестве синонимов. Так, в ст. 2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ)

---

<sup>55</sup> Ергашев Е.Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник. М.: Юрайт, 2012. С. 33.

используется понятие государственного контроля (надзора)<sup>56</sup>. Не разграничиваются понятия «контроль» и «надзор» и в положениях о различных федеральных органах исполнительной власти<sup>57</sup>.

Таким образом, законодателем не разграничиваются понятия «контроль» и «надзор». Отсутствие четкого разграничения рассматриваемых понятий на нормативно-правовом уровне порождает многочисленные дискуссии в научной литературе.

Так, Ю.А. Тихомиров полагает, что понятие надзора является более узким, нежели понятие контроля<sup>58</sup>. Д.Н. Бахрах усматривает основное различие между понятиями «надзор» и «контроль» в объеме проверочных мероприятий: так, в ходе контроля, в отличие от надзора, проверяется не только законность, но и целесообразность и эффективность деятельности хозяйствующих субъектов<sup>59</sup>. М.Р. Стерлинг отличие контроля от надзора автор видит в том, что в контрольной деятельности ярче проявляется управленческий элемент, а в надзорной – проверочный<sup>60</sup>. Н.А. Погодина, К.В. Карелин отмечают, что надзор, в отличие от контроля, осуществляется государственными органами в отношении субъектов, не подчиненных им организационно. Кроме того, в процессе контроля, в отличие от надзора, возможно вмешательство в деятельность подконтрольных субъектов<sup>61</sup>.

С учетом проанализированных точек зрения, представляется возможным выделить следующие различия между контролем и надзором: 1) предметом надзора является законность деятельности поднадзорных субъектов, в то время

---

<sup>56</sup> Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ред. от 02.08.2019) // Собрание законодательства РФ. 29.12.2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6249.

<sup>57</sup> Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 323 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения» (ред. от 26.11.2019) // Собрание законодательства РФ. 12.07.2004. № 28. Ст. 2900.

<sup>58</sup> Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 510, 533.

<sup>59</sup> Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1999. С. 236.

<sup>60</sup> Стерлинг М.Р. Правовое регулирование организации контрольной и надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. С. 13.

<sup>61</sup> Погодина Н.А., Карелин К.В. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе // Российская юстиция. 2012. № 3. С. 72.

как предметом контроля является не только законность, но и эффективность и целесообразность их деятельности; 2) надзор осуществляется извне, в отношении субъектов, организационно не подчиненных надзорным органам, а контроль представляет собой одну из стадий управленческого цикла и осуществляется, как правило, в отношении субъектов, подчиненных контролирующим органам; 3) в ходе надзора, в отличие от контроля, не допускается вмешательство в деятельность поднадзорных субъектов.

Таким образом, в деятельности государственных органов сочетаются контрольные и надзорные функции, реализация которых направлена на осуществление надзорной политики государства.

Для формирования надзорной политики государства необходимо определение ее цели и задач. Общей целью надзорной политики, как уже отмечалось, является обеспечение законности и правопорядка. Для достижения данной цели необходимо выполнение более частных, конкретных задач: охрана прав и свобод человека и гражданина с использованием предусмотренных законом правовых средств; предотвращение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований со стороны хозяйствующих субъектов; принятие необходимых мер реагирования при выявлении правонарушений; сбор и анализ информации о состоянии законности и правопорядка, о количестве правонарушений по сферам деятельности и по территориям, на которых выявляются правонарушения.

Важное значение для формирования надзорной политики имеет определение субъектов, на которых возлагается реализация основных направлений надзора. К таким субъектам, как отмечалось выше, относится в первую очередь прокуратура РФ как общенадзорный орган, а также специальные надзорные органы, осуществляющие надзор по конкретным направлениям: Росздравнадзор, Роспотребнадзор, Роструд, Россельхознадзор и ряд других органов, наделенных функциями по надзору и контролю в той или иной сфере деятельности.

Следующий уровень формирования и реализации надзорной политики заключается в управлении системой прокуратуры РФ, в обеспечении ее функционирования.

В первую очередь создается нормативно-правовая основа ее деятельности. Помимо Закона о прокуратуре, нормативно-правовая база, на которой основана деятельность органов прокуратуры, включает указы Президента РФ. Так, Указом Президента РФ от 21.11.2012 № 1563 «О классных чинах прокурорских работников органов и организаций прокуратуры РФ» устанавливается система классных чинов в органах прокуратуры РФ и порядок присвоения классных чинов прокурорским работникам<sup>62</sup>. Указом Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» устанавливается перечень должностей в прокуратуре РФ<sup>63</sup>. Посредством принятия указанных нормативно-правовых актов осуществляется управление системой государственной службы в органах прокуратуры.

Сущность управления в органах прокуратуры заключается в волевом воздействии вышестоящих органов прокуратуры и прокуроров на нижестоящих прокурорских работников, подчиненных им по службе в системе органов прокуратуры, в целях наиболее эффективного выполнения задач, возложенных на них Законом о прокуратуре и иными федеральными законами.

Поскольку система прокуратуры является централизованной, управленческое воздействие на все органы прокуратуры осуществляется Генеральной прокуратурой РФ. Прокуратуры субъектов РФ осуществляют управление подчиненными им прокуратурами городского, районного звеньев. Управленческая деятельность указанных органов заключается в первую очередь в принятии и реализации управленческих решений, в контроле за

---

<sup>62</sup> Указ Президента РФ от 21.11.2012 № 1563 «О классных чинах прокурорских работников органов и организаций прокуратуры РФ» (ред. от 25.04.2019) // Собрание законодательства РФ. 26.11.2012. № 48. Ст. 6662.

<sup>63</sup> Указ Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» (ред. от 03.02.2020) // Собрание законодательства РФ. 02.01.2006. № 1. Ст. 118.

работой нижестоящих органов прокуратуры, находящихся в их подчинении, оценке их деятельности, организации взаимодействия между органами прокуратуры, обмена опытом и информацией.

Управленческие решения в органах прокуратуры выражаются в приказах, указаниях, распоряжениях, инструкциях, решениях коллегий и координационных совещаний и иных обязательных для исполнения актах. Можно также выделить управленческие акты рекомендательного характера: информационные письма, обзоры, обобщения прокурорской практики.

Важнейшими средствами реализации надзорной политики в системе прокуратуры выступают издание Генеральной прокуратурой РФ приказов, указаний, распоряжений, разъяснений, методических рекомендаций. Кроме того, Генеральной прокуратурой РФ утвержден ее собственный регламент<sup>64</sup>, а также положения о ее структурных подразделениях, об их организации и порядке их работы<sup>65</sup>.

Приказы Генеральной прокуратуры РФ, как отмечает Е.Р. Ергашев, направлены на регулирование основных, наиболее общих вопросов организации деятельности системы прокуратуры РФ<sup>66</sup>. Так, в Приказе Генпрокуратуры России от 10.10.2019 № 715 «Об организации деятельности прокуратур городов с районным делением» устанавливается перечень полномочий, возлагаемых на прокуроров городов с районным делением<sup>67</sup>. Помимо осуществления надзора за исполнением законов в различных сферах, на прокуроров городов с районным делением в соответствии с данным приказом также возложено ведение учета надзорной деятельности прокуратуры города, формирование статистических отчетов о ее работе; обеспечение согласованности в планировании работы прокуратур района, города;

---

<sup>64</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 11.05.2016 № 276 «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации» (ред. от 23.12.2019) // Законность. 2016. № 8.

<sup>65</sup> Положение о Главном управлении по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации (утв. Генпрокуратурой России 11.10.2017) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>66</sup> Ергашев Е.Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации. С. 41.

<sup>67</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 10.10.2019 № 715 «Об организации деятельности прокуратур городов с районным делением» // Законность. 2019. № 11.

организация взаимодействия районных прокуратур; внесение предложений прокурорам субъектов РФ о совершенствовании прокурорской практики своих аппаратов и нижестоящих прокуратур.

Таким образом, посредством данного приказа Генеральной прокуратуры РФ на прокуроров городов с районным делением возложен ряд организационно-управленческих полномочий, необходимых для обеспечения эффективного управления в системе прокуратуры.

В некоторых приказах Генеральной прокуратуры РФ также конкретизируется, на прокурорских работников какого уровня надлежит возложить осуществление работы по определенному направлению. Так, в п. 4 Приказа Генпрокуратуры России от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры РФ работы по правовому просвещению и правовому информированию» указывается, что организация и координация работы по данному направлению должна быть возложена, в частности, в прокуратурах субъектов РФ – на старших помощников прокуроров по правовому обеспечению; в прокуратурах городов и районов – на прокурора или одного из его заместителей<sup>68</sup>.

Управленческие решения в системе прокуратуры РФ могут выражаться в форме указаний Генеральной прокуратуры РФ, регулирующих, как правило, более узкие и конкретные вопросы, связанные с отдельными направлениями деятельности прокуратуры.

В качестве примера можно привести Указание Генпрокуратуры России от 06.03.2020 № 137/9 «О совершенствовании работы по рассмотрению обращений и приему граждан в органах прокуратуры РФ», в соответствии с которым на заместителей Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов РФ, прокуроров городов и районов возложен ряд обязанностей, сформулированных как общие рекомендации к организации работы по данному направлению (например, не допускать формального подхода в работе по

---

<sup>68</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» // Законность. 2018. № 9.

личному приему граждан; добиваться реального устранения нарушений закона)<sup>69</sup>.

Одним из элементов надзорной политики в органах прокуратуры играет управление системой подготовки кадров. Важную роль в управлении системой подготовки кадров играет аттестация прокурорских работников. Положением о порядке проведения аттестации прокурорских работников органов и организаций прокуратуры РФ, утвержденным Приказом Генпрокуратуры России от 11.03.2020 № 146, установлено, что аттестация прокурорских работников призвана способствовать совершенствованию деятельности органов прокуратуры по подбору и повышению квалификации кадров, формированию кадрового резерва для выдвижения на руководящие должности; повышению ответственности работников и укреплению трудовой дисциплины<sup>70</sup>.

Надлежащая организация работы и управления в органах прокуратуры необходима для обеспечения слаженности функционирования всей системы прокуратуры как единого организма и ее органов как составных частей данной системы.

Таким образом, по результатам проведенного в рамках настоящей главы исследования представляется возможным сделать следующие выводы.

1. Под юридической политикой следует понимать политику, проводимую в государственно-правовой сфере жизнедеятельности общества, осуществляемую посредством юридического инструментария, направленную на совершенствование, комплексное развитие и поддержание эффективного функционирования юридической сферы государства, режима законности и правопорядка.

2. Одним из направлений юридической политики является надзорное направление. Исследование деятельности прокуратуры в рамках

---

<sup>69</sup> Указание Генпрокуратуры России от 06.03.2020 № 137/9 «О совершенствовании работы по рассмотрению обращений и приему граждан в органах прокуратуры РФ» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>70</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 11.03.2020 № 146 «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

политологического подхода позволяет рассмотреть функционирование органов прокуратуры в контексте проводимой государством политики в сфере надзора. При рассмотрении деятельности прокуратуры с точки зрения надзорного направления юридической политики становится возможным проведение более глубокого исследования процесса функционирования системы прокуратуры в целом, порядка принятия решений по управлению надзорной деятельностью, средств, при помощи которых органами прокуратуры реализуется надзорная политика. Исследование деятельности прокуратуры как органа надзорной политики через призму юридической политики позволит выявить основные признаки надзорной политики, определить механизмы ее формирования и реализации в механизме государства.

3. Представляется возможным определить надзорную политику государства как направление юридической политики, составляющее методологическую основу правоприменительной деятельности и представляющее собой научно обоснованную четкую программу управленческих действий, последовательно осуществляемых субъектами государственного надзора на систематической основе в целях обеспечения законности и правопорядка.

4. Формирование и реализация надзорной политики включает в себя законодательное регулирование деятельности надзорных органов, определение целей и задач надзорной политики, определение субъектов, на которых возлагается реализация основных направлений надзора. Следующий уровень формирования и реализации надзорной политики заключается в управлении системой прокуратуры РФ, в обеспечении ее функционирования. Важнейшими средствами реализации надзорной политики в системе прокуратуры выступают издание Генеральной прокуратурой РФ приказов, указаний, распоряжений, разъяснений, методических рекомендаций. Приказы Генеральной прокуратуры РФ направлены на регулирование основных, наиболее общих вопросов организации деятельности системы прокуратуры РФ. В частности, посредством приказов на прокуроров могут возлагаться организационно-управленческие

полномочия, необходимые для обеспечения эффективного управления в системе прокуратуры. Управленческие решения в системе прокуратуры РФ могут выражаться в форме указаний Генеральной прокуратуры РФ, регулирующих, как правило, более узкие и конкретные вопросы, связанные с отдельными направлениями деятельности прокуратуры.

## **ГЛАВА 2. ПРОКУРАТУРА КАК ОСНОВНОЙ ОРГАН, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИЙ НАДЗОРНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ В ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ**

### **2.1. Юридическое закрепление надзорных полномочий прокуратуры России**

Надзор, выступая объектом юридической политики, включает в себя следующие направления воздействия: во-первых, организацию и установление полномочий прокуратуры РФ по осуществлению надзорных полномочий; во-вторых, воздействие на непосредственную реализацию надзорной деятельности относительно целей юридической политики, пронизывающей все направления.

В рамках настоящего параграфа представляется необходимым рассмотреть первое направление надзора как объекта юридической политики, заключающееся в организации и установлении полномочий прокуратуры РФ по осуществлению надзорных полномочий.

Необходимо отметить, что юридические основания для реализации надзорной политики формируются государством. Иными словами, государство формирует правовые и организационные основания для реализации политической деятельности, что включает в себя, во-первых, определение места прокуратуры как надзорного органа в системе органов государственной власти, и во-вторых, закрепление полномочий по осуществлению возложенных на органы надзора функций.

Определяя место прокуратуры как надзорного органа в системе органов государственной власти, нельзя не обратить внимание на дискуссионный характер вопроса о месте прокуратуры в системе разделения властей. Для разрешения данного вопроса необходимо проанализировать конституционно-правовое регулирование статуса прокуратуры РФ. В первую очередь следует отметить, что в соответствии со ст. 10 Конституции РФ, государственная власть в РФ осуществляется на основе разделения на законодательную,

исполнительную и судебную; при этом подчеркивается самостоятельность органов указанных ветвей власти.

Конституционно-правовые положения о прокуратуре содержатся в ст. 129 Конституции РФ, расположенной в главе 7 «Судебная власть и прокуратура». При этом до принятия Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ данная глава называлась «Судебная власть»<sup>71</sup>, что приводило к неопределенности конституционно-правового статуса прокуратуры, которая, исходя из расположения ст. 129 в Конституции РФ, рассматривалась как элемент судебной власти. Как отмечает В.Ю. Шобухин, это противоречило как содержанию данной главы Конституции РФ, так и сущности судебной власти, поскольку основу судебной власти составляют судебные органы, отправляющие правосудие, относящиеся к их исключительной компетенции; прокуратура же в судебную систему не входит и не осуществляет деятельность по отправлению правосудия, в связи с чем прокуратура не может относиться к судебной ветви власти<sup>72</sup>.

Прокуратура, по мнению В.Ю. Шобухина, не относится и к законодательной или исполнительной ветвям власти, выступая в качестве единой, самостоятельной и организационно обособленной системой органов, организаций и должностных лиц, независимых от внешних воздействий и осуществляющих свои полномочия от имени РФ. Так, невозможность отнесения прокуратуры к законодательной власти обусловлена тем, что прокуратура не только не принимает непосредственного участия в процессе правотворчества, но и не обладает на федеральном уровне правом законодательной инициативы<sup>73</sup>.

Некоторые авторы рассматривают прокуратуру в качестве особой разновидности исполнительной власти, отмечая, что прокуратура и

---

<sup>71</sup> Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 10.02.2014. № 6. Ст. 548.

<sup>72</sup> Шобухин В.Ю. К вопросу о конституционно-правовом регулировании статуса Российской прокуратуры // Российское право: Образование. Практика. Наука. 2015. № 4 (88). С. 73.

<sup>73</sup> Там же. С. 74.

исполнительные органы, также осуществляющие надзорную деятельность, объединены единой целью, заключающейся в обеспечении законности и правопорядка, в борьбе с правонарушениями. Исходя из изложенного, обосновывается вывод о том, что прокуратура, не относясь в полной мере к исполнительной власти, действует в единстве с органами исполнительной власти, образуя самостоятельный государственный механизм, обеспечивающий исполнение законов<sup>74</sup>.

Однако, представляется возможным в большей мере согласиться с авторами, отмечающими, что прокуратура не может рассматриваться как особая разновидность исполнительной власти, поскольку в силу ст. 21 Закона о прокуратуре, органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законов в том числе органами государственной власти. Кроме того, отмечается, что к полномочиям прокурорских работников не относится управление государственными делами, принятие управленческих решений в отношении неопределенного круга лиц (помимо тех управленческих решений, принятие и реализация которых необходимы для обеспечения функционирования самой системы прокуратуры). Правоприменительная деятельность органов прокуратуры не тождественна государственному управлению. Следовательно, и прокуратура не может быть отнесена к исполнительной ветви власти<sup>75</sup>.

Таким образом, как справедливо отмечает В.Ю. Шобухин, органы прокуратуры РФ не относятся ни к одной из трех традиционно выделяемых ветвей власти. Прокуратура РФ имеет особый, исключительный статус в системе органов государственной власти. Выступая важнейшим элементом системы сдержек и противовесов, прокуратура обеспечивает взаимодействие между различными ветвями государственной власти, их согласованное функционирование как единого механизма<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> Джагарян А.А. Конституционно-правовые основы государственного контроля в Российской Федерации. М.: Формула права, 2008. С. 50.

<sup>75</sup> Ижаева Ф.А., Агаджанян В.Я. Статус прокуратуры в системе разделения властей // Интеллектуальный потенциал XXI века: ступени познания. 2012. № 10. С. 157.

<sup>76</sup> Шобухин В.Ю. Указ. соч. С. 74.

А.Ю. Ульянов также обращает внимание на то, что практика российского конституционализма допускает осуществление органами государственной власти, относящимися к одной из ветвей власти, отдельных полномочий, принадлежащих другим подсистемам власти<sup>77</sup>.

Так, Президент РФ, являясь главой государства, в то же время не входит непосредственно ни в одну из ветвей власти, выполняя функции по координации и интеграции ветвей власти, обеспечивая тем самым их согласованное функционирование и взаимодействие, олицетворяющее единство государственной власти. В то же время, Президент РФ фактически выступает и главой исполнительной власти, участвует в процессе законотворчества и осуществляет ряд значительных полномочий, связанных с формированием судебной системы.

Данный пример подтверждает, что теория разделения властей в ее современном видении не обязательно предусматривает строгое отнесение каждого из государственных органов к законодательной, исполнительной или судебной ветвям власти. Первоочередное значение имеет эффективность и сбалансированный характер их взаимодействия между собой в целях реализации политики государства. При этом особое место в системе разделения властей занимают такие органы государственной власти, как Счетная палата РФ, Центральный банк РФ, прокуратура РФ, которые организационно не могут быть отнесены в полной мере ни к одной из существующих ветвей власти.

С.А. Авакьян полагает, что наличие указанных государственных органов позволяет выделить помимо классических трех ветвей власти и иные ветви, среди которых автор называет учредительную власть (принятие Конституции РФ народом или Конституционным собранием); народную власть (принятие народом на референдуме законов или решение иных вопросов, подлежащих разрешению на референдуме); финансово-банковскую власть (к которой

---

<sup>77</sup> Ульянов А.Ю. Конституционализация института прокуратуры как закономерный этап развития Российской государственности // Вестник Томского государственного университета. Право. 2016. № 3 (21). С. 91.

относится Центральный банк РФ) и, наконец, прокурорскую власть<sup>78</sup>. Вряд ли можно согласиться с выделением всех перечисленных ветвей власти, однако очевидно, что классическое деление в современных условиях оказывается недостаточным.

Представляется необходимым обратить внимание на взаимодействие прокуратуры с органами законодательной, исполнительной и судебной власти в РФ.

Взаимодействие органов прокуратуры с органами законодательной власти в целях реализации надзорной политики государства осуществляется по нескольким направлениям. В первую очередь следует отметить, что прокуроры вправе приносить протесты на правовые акты, в том числе издаваемые органами законодательной власти, в случае их несоответствия Конституции РФ или законодательству.

Второе направление взаимодействия прокуратуры с органами законодательной власти выражается в участии прокуратуры в правотворческой деятельности. В соответствии со ст. 9 Закона о прокуратуре, прокурор при установлении необходимости совершенствования нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов. При этом необходимо отметить, что органы прокуратуры, прокуроры сами по себе не являются субъектами права законодательной инициативы; они вправе только вносить соответствующие предложения субъектам права законодательной инициативы<sup>79</sup>.

Кроме того, участие прокуратуры в правотворческой деятельности может выражаться в участии в подготовке законопроектов, разрабатываемых другими органами государственной власти; в подготовке заключений на законопроекты

---

<sup>78</sup> Авакьян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации. М., 1996. С. 148.

<sup>79</sup> Шевченко В.Ю. Взаимодействие органов законодательной власти и прокуратуры Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 3 (116). С. 65.

и иные нормативные правовые акты; в участии в обсуждении законопроектов в палатах Федерального собрания РФ и законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ<sup>80</sup>.

Правовую основу осуществления прокурорскими работниками правотворческой деятельности, помимо Закона о прокуратуре, составляют приказы Генеральной прокуратуры РФ от 17.09.2007 № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления»<sup>81</sup>, от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления»<sup>82</sup>, от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»<sup>83</sup>, от 24.11.2008 № 243 «Об участии органов прокуратуры в законопроектной работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления»<sup>84</sup>.

Важным направлением взаимодействия прокуратуры и законодательной ветви власти является антикоррупционная экспертиза правовых актов. Порядок ее проведения закреплен Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об

---

<sup>80</sup> Шобухин В.Ю. К вопросу о праве законодательной инициативы прокурора // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2009. № 4. С. 230-232.

<sup>81</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 17.09.2007 № 144 (ред. от 26.08.2019) «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>82</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 02.10.2007 № 155 (ред. от 20.02.2020) «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>83</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 (ред. от 21.06.2016) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Законность. 2008. № 3.

<sup>84</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 24.11.2008 № 243 (ред. от 15.03.2018) «Об участии органов прокуратуры в законопроектной работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления» // СПС «КонсультантПлюс».

антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>85</sup> и Законом о прокуратуре, а также Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96<sup>86</sup>. Согласно п. 2 ст. 9.1 Закона о прокуратуре, в случае выявления в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов прокурор вносит в орган или должностному лицу, издавшему этот акт, требование об его изменении с предложением способа устранения коррупциогенных факторов, либо обращается в суд. Антикоррупционная экспертиза правовых актов составляет важную часть надзорной политики, поскольку осуществляется в рамках надзора за законностью издаваемых правовых актов.

К направлениям взаимодействия прокуратуры и законодательной ветви власти можно также отнести представление Генеральным прокурором РФ палатам Федерального Собрания РФ ежегодного доклада о состоянии законности и правопорядка в РФ и о проделанной работе по их укреплению (п. 7 ст. 12 Закона о прокуратуре), что способствует объединению усилий прокуратуры и законодательных органов в обеспечении законности, что является основной целью надзорной политики.

Органы прокуратуры активно взаимодействуют и с органами исполнительной власти, преимущественно с органами, осуществляющими контроль и надзор в различных сферах. Особенность деятельности указанных надзорных органов заключается в относительно узкой специализации на определенном направлении надзора (например, Роструд осуществляет надзор за исполнением трудового законодательства, Роспотребнадзор – надзор за исполнением законодательства о санитарно-эпидемиологической безопасности населения, о защите прав потребителей и т.д.), что обуславливает и большее

---

<sup>85</sup> Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 11.10.2018) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 20.07.2009. № 29. Ст. 3609.

<sup>86</sup> Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 08.03.2010. № 10. Ст. 1084.

количество опыта, более высокий уровень специальных знаний в конкретной сфере.

Однако, полномочия указанных органов могут оказаться недостаточными для борьбы с нарушениями закона в некоторых областях. Например, государственные инспекторы труда, в отличие от прокуроров, не наделены полномочием по обращению в суд в интересах граждан. В данной связи столь важную роль играет правильная организация взаимодействия между прокуратурой как органом общего надзора за законностью и специальными органами.

Значение прокуратуры в реализации надзорной политики проявляется также в том, что в отношениях с надзорными органами прокуратура как главный, основной орган по осуществлению общего надзора за исполнением законов и соблюдением прав человека и гражданина играет во многом координирующую роль.

В частности, проект ежегодного плана проведения надзорными органами проверок подлежит обязательному согласованию с органами прокуратуры. Проект плана направляется в прокуратуру до 1 сентября года, предшествующего году проведения планируемых проверок, после чего до 1 октября органами прокуратуры могут быть внесены замечания и предложения по поводу плана, по итогам рассмотрения которых надзорный орган направляет уже утвержденный план в органы прокуратуры до 1 ноября текущего года (п. 6 – 6.2 ст. 9 Закона № 294-ФЗ). Описанный порядок согласования ежегодного плана проверок в очередной раз подтверждает особое положение прокуратуры в системе не только государственных органов в целом, но и органов, выполняющих надзорные функции.

Прокуратура взаимодействует и с судебной ветвью власти посредством оказания содействия суду в принятии законного, обоснованного и справедливого решения, объединения усилий по формированию единообразной правоприменительной практики. Участие прокуроров в судебной деятельности

представляет собой одну из важнейших гарантий законности и эффективности судопроизводства<sup>87</sup>.

Таким образом, прокуратура РФ взаимодействует с органами законодательной, исполнительной и судебной власти, обеспечивая наиболее полное формирование и осуществление надзорной политики государства.

М.В. Баглай пишет о существовании в РФ «независимых по статусу» органов государственной власти, не относящихся ни к одной из трех ветвей власти<sup>88</sup>. Прокуратура РФ, как отмечает Т.А. Ашурбеков, представляет собой не только один из важнейших элементов системы сдержек и противовесов, но и играет первостепенную по значимости роль в интеграции и координации указанных властей в целях обеспечения единства государственной власти, в связи с чем столь важное значение имеют принципы самостоятельности органов прокуратуры в решении стоящих перед ними задач и независимости прокуратуры от иных органов государственной власти<sup>89</sup>.

Е.Г. Чупракова, Г.Н. Плотникова рассматривают прокуратуру РФ как самостоятельную централизованную систему органов государственной власти, не относящуюся ни к одной из ветвей власти, стоящей над ними ввиду своих надзорных функций. Роль прокуратуры, по их мнению, состоит в осуществлении независимого надзора, обеспечивающего реагирование на нарушения законов, в связи с чем органы прокуратуры не могут находиться в подчинении ни одной из других ветвей власти, поскольку в таком случае осуществляемый ими надзор утратит свой независимый характер<sup>90</sup>.

Интересный подход представлен в докторской диссертации В.Г. Бессарабова, рассматривающего прокурорский надзор в качестве одной из форм государственного контроля, которая наряду с президентским,

---

<sup>87</sup> Гриценкова Е.В. Взаимодействие суда и органов прокуратуры в период реформирования судебной системы // Символ науки. 2016. № 10-1. С. 175.

<sup>88</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2006. С. 384.

<sup>89</sup> Ашурбеков Т.А. Правовые и организационные основы надзорной и иной функциональной деятельности прокуратуры в сфере национальной безопасности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 18.

<sup>90</sup> Чупракова Е.Г., Плотникова Г.Н. К вопросу о конституционно-правовом статусе прокуратуры в Российской Федерации // Colloquium-journal. 2019. № 12 (36). С. 127.

парламентским, судебным контролем и контролем органов исполнительной власти составляет самостоятельный элемент единой системы государственного контроля. В.Г. Бессарабов также отмечает, что прокуратура не может быть отнесена ни к одной из «традиционных» ветвей власти, поскольку прокуратура как единая централизованная система осуществляет от имени РФ функцию надзора<sup>91</sup>.

Вывод о том, что прокуратура РФ представляет собой особый орган, выполняющий особые функции, следует и из судебной практики. Так, в Апелляционном определении Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 19.03.2019 № АПЛ19-75 указывается, что установление в отношении прокуроров специального требования, касающегося освоения ими образовательной программы, имеющей государственную аккредитацию, обусловлено особой функцией прокуратуры РФ, представляющей собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени РФ надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законодательства РФ<sup>92</sup>.

В Постановлении Арбитражного суда Центрального округа от 13.10.2017 № Ф10-3717/2017 по делу № А64-1102/2017<sup>93</sup>, оставленным в силе Определением Верховного Суда РФ от 27.12.2017 № 310-АД17-19687 по делу № А64-1102/2017<sup>94</sup>, также подчеркивается особый правовой статус прокуратуры и ее функции, определяющие обособленность прокуратуры от иных государственных органов.

Значимость надзорных функций, осуществляемых органами прокуратуры, в осуществлении политики государства, обуславливает наличие в научной литературе подходов, в соответствии с которыми необходимо

---

<sup>91</sup> Бессарабов В.Г. Прокуратура в системе органов государственного контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 13.

<sup>92</sup> Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 19.03.2019 № АПЛ19-75 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>93</sup> Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 13.10.2017 № Ф10-3717/2017 по делу № А64-1102/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>94</sup> Определение Верховного Суда РФ от 27.12.2017 № 310-АД17-19687 по делу № А64-1102/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

выделение отдельной ветви власти в системе разделения властей – «прокурорской», «правоохранительной», «контрольной» или «надзорной» власти. Так, например, Н.В. Мельников предлагает закрепить в Конституции РФ разделение властей на законодательную, исполнительную, судебную и прокурорскую<sup>95</sup>. И.Л. Петрухин полагает, что уникальность и самобытный характер прокуратуры РФ позволяет признать ее самостоятельной ветвью государственной власти<sup>96</sup>.

В научной литературе отмечается, что три существующие ветви власти необходимо дополнить надзорными инструментами, которые должны быть реализованы органами прокуратуры<sup>97</sup>. В.Н. Андриянов также пишет о недостаточности классической триады властей в современных условиях, в связи с чем, как отмечает автор, на современном этапе развития российской государственности идет процесс выделения контрольной власти, обладающей значительной спецификой как с точки зрения структуры органов, так и с точки зрения методов их деятельности, что позволяет, по мнению автора, признать данную ветвь власти в качестве самостоятельной наравне с уже существующими<sup>98</sup>.

А.В. Мартынов, однако, считает невозможным выделение контрольной или надзорной власти в качестве самостоятельной ветви власти<sup>99</sup>. В.Е. Чиркин, отмечая, что происходит «отпочкование» новой ветви власти, полагает, что о ее полноценном формировании говорить пока рано. Во-первых, это связано с неоднородностью контрольной или надзорной ветви власти, поскольку она осуществляется различными органами государственной власти, которые могут относиться к исполнительной власти (различные федеральные службы), либо

---

<sup>95</sup> Мельников Н.В. Прокуратура России и ее роль в обеспечении конституционных прав и свобод граждан: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2001. С. 21.

<sup>96</sup> Петрухин И.Л. Прокурорский надзор и судебная власть. М., 2001. С. 58.

<sup>97</sup> Государственное право Российской Федерации: учебник / под ред. О.Е. Кутафина. М., 1996. С. 129.

<sup>98</sup> Андриянов В.Н. Контрольная власть в системе разделения властей и ее реализация в современной России // Известия Байкальского государственного университета. 2011. № 1. С. 62.

<sup>99</sup> Мартынов А.В. Контрольная власть в России: понятие, формы и юридическое значение // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2009. № 3. С. 205.

представлять собой самостоятельные органы государственной власти, не относящиеся ни к одной из традиционных ветвей (Центральный банк РФ, прокуратура РФ). Во-вторых, В.Е. Чиркин обращает внимание на многочисленность органов государственного контроля и надзора, в том числе относящихся к одной сфере специализации, что, по его мнению, также усложняет выделение контрольной или надзорной ветви власти в качестве самостоятельной<sup>100</sup>.

Представляется, что неоднородность и многочисленность надзорных органов не препятствует выделению самостоятельной надзорной ветви власти, поскольку все они выполняют надзорные функции, участвуя в реализации надзорной политики, проводимой государством. Благодаря деятельности надзорных органов становится возможным стратегическое и тактическое управление государством в ходе формирования и реализации надзорной политики.

Так, стратегическое управление применительно к надзорной политике государства выражается в стратегических планах, концепциях развития и иных документах, отражающих поставленные долгосрочные цели и планируемые методы их достижения. В качестве примера можно привести Ведомственный план Россельхознадзора по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2020 год<sup>101</sup>, Приказ Генпрокуратуры России от 14.09.2017 № 627 «Об утверждении Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года»<sup>102</sup>.

Стратегическое управление при реализации надзорного направления юридической политики также осуществляется посредством формирования планов проверок на календарный год и согласования их с органами

---

<sup>100</sup> Чиркин В.Е. Контрольная власть. М.: Юристъ, 2008. С. 150.

<sup>101</sup> Ведомственный план Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2020 год (утв. Россельхознадзором 31.03.2020) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>102</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 14.09.2017 № 627 «Об утверждении Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года» // Законность. 2017. № 12.

прокуратуры. Порядок утверждения ежегодных планов проверок предусматривается Законом № 294-ФЗ. Согласно п. 3 ст. 9 Закона № 294-ФЗ, ежегодные планы проверок в отношении хозяйствующих субъектов разрабатываются и утверждаются органами государственного контроля и надзора. Правила подготовки указанных планов утверждены Постановлением Правительства РФ от 30.06.2010 № 489<sup>103</sup>.

При этом проект ежегодного плана проведения проверок подлежит обязательному согласованию с органами прокуратуры. Проект плана направляется в прокуратуру до 1 сентября года, предшествующего году проведения проверок, после чего до 1 октября органами прокуратуры могут быть внесены замечания и предложения по поводу плана, по итогам рассмотрения которых надзорный орган направляет уже утвержденный план в органы прокуратуры до 1 ноября текущего года (п. 6 – 6.2 ст. 9 Закона № 294-ФЗ). Описанный порядок согласования ежегодного плана проверок в очередной раз подтверждает особое положение прокуратуры в системе не только государственных органов в целом, но и органов, выполняющих надзорные функции.

Важную роль в стратегическом управлении играют и приказы Генеральной прокуратуры, устанавливающие общие цели, ориентиры, которым должна соответствовать деятельность нижестоящих органов прокуратуры при осуществлении надзора по отдельным направлениям деятельности.

Тактическое управление, в свою очередь, выражается в осуществлении конкретных действий для реализации стратегических установок. На основе полученных статистических сведений о количестве правонарушений, эффективности принятых мер осуществляется сравнение показателей стратегического плана с достигнутыми результатами за определенный период. Тактическое управление применительно к надзорной политике выражается в

---

<sup>103</sup> Постановление Правительства РФ от 30.06.2010 № 489 «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (ред. от 28.01.2019) // Собрание законодательства РФ. 12.07.2010. № 28. Ст. 3706.

корректировании планов проверок, принятии более узких организационных решений на уровне прокуратуры района, города; в принятии решений о проведении внеплановой проверки, о привлечении к ее проведению специалистов иных надзорных органов. Сочетание стратегического и тактического управления позволяет эффективно осуществлять надзорную политику государства, выполнять задачи и достигать цели, стоящие перед надзорными органами.

Таким образом, в современных условиях имеются основания для выделения надзорной власти как самостоятельной ветви власти, которая осуществляется прокуратурой РФ как органом общего надзора за законностью и различными федеральными службами, осуществляющими надзор в отдельных сферах. При этом прокуратура РФ в ходе осуществления надзорной власти взаимодействует с органами законодательной, исполнительной и судебной власти. Значимость надзорной ветви власти заключается в том, что ее органами реализуется надзорная политика государства, в ходе которой обеспечивается соблюдение законов всеми субъектами права посредством реагирования на выявленные нарушения и принятия мер для их пресечения, привлечения нарушителей к ответственности.

Предмет ведения прокуратуры представляет собой предмет ее надзора, который определен в Законе о прокуратуре. При этом в рамках отдельных направлений прокурорского надзора предмет надзора различается. Так, предметом надзора за исполнением законов, также рассматриваемого как общий надзор, согласно п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре, является, во-первых, соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории РФ, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами общественного контроля, а также органами управления и руководителями организаций, и во-вторых, соответствие законам правовых актов, издаваемых перечисленными органами и должностными лицами.

Предметом надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, в соответствии с п. 1 ст. 26 Закона о прокуратуре, является соблюдение прав и свобод человека и гражданина перечисленными выше субъектами.

В соответствии с п. 1 ст. 27 Закона о прокуратуре, в рамках данного направления надзорной деятельности органы прокуратуры наделяются следующими полномочиями: рассматривать и проверять заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина; разъяснять пострадавшим порядок защиты их прав и свобод; принимать меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба.

Предмет прокурорского надзора в обобщенном виде можно определить как соблюдение законодательства РФ и прав и свобод человека и гражданина субъектами, перечисленными в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре, соответствие закону издаваемых ими актов, а также законность деятельности органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, и администраций органов и учреждений, исполняющих наказание и меры принудительного характера, мест содержания задержанных и заключенных под стражу. Обобщив изложенное, можно сделать вывод, что предметом прокурорского надзора является законность деятельности поднадзорных субъектов.

С учетом выбранного предмета исследования, представляется необходимым раскрыть полномочия прокуратуры как государственного органа, что, в свою очередь, позволит установить, какую роль указанные полномочия играют в достижении целей и задач надзорного направления в юридической политике.

Как отмечалось выше, формирование государством правовых и организационных оснований для реализации надзорной политики включает в себя не только определение места надзорного органа в системе органов

государственной власти, но и закрепление полномочий по осуществлению возложенных на органы надзора функций. В таком отношении полномочия прокуратуры представляют собой средства юридической надзорной политики.

В качестве примера из судебной практики, иллюстрирующего довод о том, что посредством закрепления полномочий прокуратуры РФ осуществляется организация полномочий юридической надзорной политики, представляется возможным привести Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3, в п. 5.4 которого указывается на то, что ст. 1 Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ<sup>104</sup> предусматривает дополнение ст. 129 Конституции РФ указанием на основные функции прокуратуры РФ, чем обеспечивается закрепление ее места в механизме обеспечения законности в соответствии со статьей 15 (ч. 2) Конституции РФ<sup>105</sup>.

Компетенцию прокуратуры составляют ее полномочия, позволяющие ей участвовать в формировании и реализации надзорной политики государства. Е.Р. Ергашев выделяет следующие группы полномочий прокуратуры: 1) полномочия по выявлению нарушений; 2) полномочия по реагированию на выявленные нарушения; 3) полномочия по предотвращению правонарушений<sup>106</sup>.

Основные направления надзорной политики задаются Генеральным прокурором РФ. В качестве примера, раскрывающего основные направления надзорной политики, представляется возможным обратиться к Докладу Генерального прокурора РФ Краснова И.В. на расширенном заседании коллегии по итогам работы органов прокуратуры за 2019 год и основным

---

<sup>104</sup> Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ. 16.03.2020. № 11. Ст. 1416.

<sup>105</sup> Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции РФ не вступивших в силу положений Закона РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции РФ порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента РФ» // Собрание законодательства РФ. 23.03.2020. № 12. Ст. 1855.

<sup>106</sup> Ергашев Е.Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации. С. 225.

задачам в области укрепления законности на 2020 год<sup>107</sup> (далее также – Доклад).

Так, в Докладе отмечается, что ввиду значительных изменений в пенсионном законодательстве, одним из приоритетных направлений прокурорского надзора в 2019 году являлось обеспечение законности в сфере обязательного пенсионного страхования, с учетом того, что данная сфера затрагивает интересы миллионов граждан. При этом были установлены массовые нарушения при использовании пенсионных накоплений, в частности, факты фальсификации договоров о переводе без согласия граждан в негосударственные фонды пенсионных накоплений, а также их хищения; нарушения сроков рассмотрения заявлений о назначении выплат, незаконные удержания из пенсий и пособий, отказы в производстве выплат.

Реализация данного направления прокурорской деятельности являлась бы невозможной без полномочий, перечисленных в п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре. В частности, благодаря полномочиям, связанным с наличием у прокуратуры как государственного органа доступа к документам и материалам поднадзорных органов, а также полномочий требовать от должностных лиц указанных органов представления необходимых документов и материалов, сведений в установленные законом сроки, осуществляется проверка документов, в том числе связанных с пенсионным обеспечением (например, проверка законности заключения с гражданами договоров о переводе их пенсионных накоплений в негосударственные фонды).

Кроме того, следует отметить, что значительная часть нарушений, в том числе в пенсионной сфере, относящейся к приоритетным направлениям прокурорского надзора, выявляется органами прокуратуры в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о нарушениях закона (в частности, от граждан либо из СМИ), в связи с чем для реализации надзорной

---

<sup>107</sup> Доклад Генерального прокурора РФ на расширенном заседании коллегии, посвященном итогам работы органов прокуратуры за 2019 год и задачам по укреплению законности и правопорядка на 2020 год <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1809484/> (дата обращения: 26.07.2020).

политики неоспоримое значение имеет полномочие по проведению проверок в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией.

В качестве одного из приоритетных направлений надзорной политики, как следует из Доклада, Генеральным прокурором РФ выделено недопущение необоснованного завышения цен на товары первой необходимости. В ходе осуществления деятельности по указанному направлению органы прокуратуры нередко взаимодействуют с органами федеральной антимонопольной службы. В связи с этим представляется возможным утверждать, что предусмотренное п. 1 ст. 20 Закона о прокуратуре полномочие требовать выделения специалистов для выяснения возникших при проведении прокурорского надзора вопросов позволяет прокуратуре участвовать в реализации, в частности, данного направления надзорной политики, посредством выделения специалистов федеральной антимонопольной службы для участия в проводимых органами прокуратуры проверочных мероприятиях, связанных с выявлением фактов необоснованного завышения цен на товары первой необходимости.

Перечисленные полномочия, таким образом, способствуют более эффективному осуществлению деятельности прокуратуры по достижению ее целей и задач в надзорной политике государства, поскольку облегчают осуществление надзорной деятельности, обеспечивая необходимые для этого правовые средства.

К полномочиям прокуратуры, связанным с реагированием на выявленные нарушения, относятся полномочия по принесению протестов, внесению представлений об устранении нарушений закона, возбуждению дел об административных правонарушениях<sup>108</sup>. Проанализируем данную группу полномочий более подробно.

Протест, согласно п. 1 ст. 23 Закона о прокуратуре, приносится на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, издавшим акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу.

---

<sup>108</sup> Ергашев Е.Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации. С. 229.

В вышеупомянутом Докладе говорится о том, что во исполнение поручения Президента России органами прокуратуры по всей России была проверена на соответствие федеральному законодательству нормативно-правовая база субъектов РФ в сфере поддержки инвалидов, ветеранов, многодетных семей и иных категорий социально незащищенных граждан. В результате в 28 регионах органами прокуратуры выявлено отсутствие необходимых актов, в 34 – их несоответствие федеральному законодательству. В случаях выявления органами прокуратуры несоответствия нормативно-правового акта федеральному законодательству именно полномочие по принесению протестов позволяет прокуратуре полноценно участвовать в реализации такого направления надзорной политики государства, как обеспечение соответствия федеральному законодательству нормативно-правовой базы субъектов РФ в той или иной сфере.

Следует отметить, что протест может приноситься как на нормативный, так и на индивидуальный, ненормативный правовой акт, что на практике имеет место в большинстве случаев. В качестве примера можно привести Решение Верховного Суда РФ от 1 ноября 2019 г. по делу № 12-365/2018. По результатам рассмотрения протеста прокурора на постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении данное постановление было отменено<sup>109</sup>. Принесение протестов, таким образом, позволяет органам прокуратуры участвовать в формировании и реализации такого направления надзорной политики, как обеспечение законности принимаемых не только нормативных, но и ненормативных правовых актов.

Таким образом, как отмечает Ф.Ф. Галиев, протест прокурора представляет собой достаточно эффективный акт прокурорского реагирования, позволяющий отменить незаконный правовой акт в целях восстановления нарушенных прав и обеспечения законности<sup>110</sup>.

---

<sup>109</sup> Решение Верховного Суда РФ от 1 ноября 2019 г. по делу № 12-365/2018. URL: <https://sudact.ru/vsrf/doc/r88g0vnoIZgu/> (дата обращения: 27.06.2020).

<sup>110</sup> Галиев Ф.Ф. Протест прокурора как акт правоприменительный // Правовое государство: теория и практика. 2012. № 3 (29). С. 76.

Следующим актом прокурорского реагирования является представление об устранении нарушений закона, которое, согласно п. 1 ст. 24 Закона о прокуратуре, вносится прокурором в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению.

Одним из проблемных вопросов, связанных с представлением прокурора, является вопрос о его обязательности. Так, согласно правовой позиции, изложенной в Определении Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2005 года № 84-О, само по себе представление прокурора не имеет силы принудительного исполнения, поскольку преследует цель понудить соответствующих субъектов добровольно устранить допущенные нарушения закона. Требование о безусловном исполнении представления прокурора, как указал КС РФ, реализуется посредством применения специальных процедур, включающих вынесение самим прокурором постановления о возбуждении производства об административном правонарушении либо обращение в суд<sup>111</sup>.

С учетом изложенного, несмотря на формальное отсутствие принудительной силы у представления прокурора, представляется возможным сделать вывод об обязательности его для исполнения, обеспечиваемой санкциями, установленными ст. 17.7 КоАП РФ.

Важнейшим актом прокурорского реагирования является постановление о возбуждении производства об административном правонарушении (п. 1 ст. 25 Закона о прокуратуре). Согласно п. 1 ст. 28.4 КоАП РФ, при осуществлении надзора за законностью прокурор вправе возбудить дело о любом административном правонарушении. При этом, если рассмотрение соответствующего дела не относится к компетенции прокурора, оно подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом; о результатах рассмотрения дела сообщается прокурору.

---

<sup>111</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 24.02.2005 № 84-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Моторичевой Ирины Ивановны на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

В Докладе Генерального прокурора подчеркивается приоритетный характер надзора за соблюдением прав граждан на благоприятную окружающую среду. Существенную роль в реализации данного направления надзорной деятельности играет упомянутое полномочие прокуратуры по возбуждению дел об административных правонарушениях, поскольку это позволяет привлекать виновных лиц, в том числе допустивших экологические нарушения, к ответственности.

Например, прокуратурой Абзелиловского района Республики Башкортостан была проведена проверка исполнения законодательства об отходах производства и потребления в деятельности ИП Муратова Т.И.; в ходе проверки выявлен ряд нарушений закона в данной области, в результате чего указанный субъект был привлечен к административной ответственности по ч.1 ст. 8.2 КоАП РФ<sup>112</sup>.

Наконец, представляется возможным рассмотреть полномочия прокуратуры, связанные с предотвращением правонарушений. К данной группе Е.Р. Ергашев относит предостережение о недопустимости нарушения закона<sup>113</sup>, которое выносится, согласно ст. 25.1 Закона о прокуратуре, в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях. Помимо данного полномочия, отметим, что вся деятельность прокуратуры в целом направлена в том числе на предотвращение правонарушений в дальнейшем, поскольку привлечение нарушителей к юридической ответственности имеет важное воспитательное значение.

В обеспечении реализации надзорной политики важную роль также играет полномочие прокуратуры по предъявлению исков, предусмотренное ч. 1 ст. 45 Гражданского процессуального кодекса РФ (далее – ГПК РФ)<sup>114</sup>.

---

<sup>112</sup> Решение Абзелиловского районного суда Республики Башкортостан от 30 января 2020 г. по делу № 12-111/2019. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/8SiebbyY9wJT/> (дата обращения: 26.07.2020).

<sup>113</sup> Ергашев Е.Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации. С. 221.

<sup>114</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // Собрание законодательства РФ. 18.11.2002. № 46. Ст. 4532.

Данному полномочию уделяется значительное внимание в упомянутом Докладе Генерального прокурора РФ.

Отметим, что в соответствии с ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов публично-правовых образований (при условии, что гражданин по уважительным причинам не может сам обратиться в суд, за исключением ряда дел, в частности, о защите социальных, трудовых, жилищных прав, защиты семьи, материнства, отцовства и детства; охраны здоровья).

Так, в Докладе Генерального прокурора РФ упоминается, что одним из приоритетных направлений надзорной политики прокуратуры является принятие мер по обеспечению необходимыми препаратами льготников. В качестве примера реализации данного направления надзорной политики посредством использования полномочия по предъявлению иска можно привести Решение Красногорского городского суда Московской области от 30 ноября 2015 г. по делу № 2-5182/2015<sup>115</sup>. Прокурор обратился в суд в интересах гражданина, являющегося инвалидом II группы и имеющим право на льготное лекарственное обеспечение, с иском к Министерству здравоохранения о взыскании денежных средств в счет приобретения лекарственного препарата «Сандиммун Неорал» («циклоспорин А»). В результате использования полномочия прокуратуры по обращению с иском в интересах гражданина с Министерства здравоохранения были взысканы денежные средства, потраченные гражданином-льготником на приобретение препарата.

В Докладе Генерального прокурора РФ также отмечается, что важнейшими задачами политики государства являются охрана семейных ценностей, жизни и здоровья детей. Неоспоримо важную роль в реализации данного приоритетного направления надзорной политики играет использование органами прокуратуры полномочий по обращению с иском о выделении

---

<sup>115</sup> Решение Красногорского городского суда Московской области от 30 ноября 2015 г. по делу № 2-5182/2015. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/mPs6valRcZVf/> (дата обращения: 26.07.2020).

несовершеннолетним долей в жилых помещениях, приобретенных их родителями с использованием средств материнского капитала.

Так, в Докладе отмечается, что, например, в Волгоградской области по искам прокурора 293 несовершеннолетних получили в собственность доли квартир, приобретенных их родителями с привлечением указанных денежных средств. Аналогичные меры предпринимаются органами прокуратуры по всей стране, что подтверждается и правоприменительной практикой, связанной с обращением прокуроров с исками о выделении несовершеннолетним долей в собственности на жилые помещения, приобретенные их родителями с привлечением средств материнского капитала<sup>116</sup>.

Итак, компетенцию прокуратуры составляют ее полномочия, представляющие собой средства юридической надзорной политики: 1) полномочия по выявлению нарушений закона; 2) полномочия по реагированию на выявленные нарушения; 3) полномочия по предотвращению правонарушений. Кроме того, представляется возможным выделить четвертую группу полномочий – полномочия по защите прав и свобод граждан. Перечисленные полномочия в своей совокупности способствуют достижению целей осуществляемой прокуратурой надзорной политики, заключающихся в обеспечении законности и правопорядка.

## **2.2. Правовые и организационные средства реализации надзорного направления в юридической политике современной России**

Следующим этапом после установления государством основных полномочий прокуратуры и определения ее места в государственном механизме является управление данными процессами. Для осуществления управления в

---

<sup>116</sup> См., напр.: Решение Первоуральского городского суда Свердловской области от 26 ноября 2018 г. по делу № 2-2740/2018. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/QZAKMzrEkt1W/> (дата обращения: 26.07.2020); Решение Каменского районного суда Свердловской области от 16 мая 2016 г. по делу № 2-262/2016. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/koBXU13tax1O/> (дата обращения: 26.07.2020); Решение Шиловского районного суда Рязанской области от 3 декабря 2019 г. по делу № 2-414/2019. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/qcBoATzMMCVb/> (дата обращения: 26.07.2020).

данной сфере необходимы средства влияния на исполнение надзорными органами своих полномочий, то есть, иными словами, средства управления системой надзора. Как указывалось выше, одним из направлений воздействия надзора как объекта юридической политики является воздействие на непосредственную реализацию, то есть, иными словами, на претворение в жизнь надзорной деятельности, осуществляемой органами прокуратуры РФ.

Для реализации надзорного направления в юридической политике необходимы соответствующие средства, обеспечивающие проведение в жизнь надзорной политики государства. Как справедливо отмечает М.А. Костенко, сложность и разнообразие поставленных задач должны обуславливать и широкий и разнообразный круг средств, используемых для их решения<sup>117</sup>. Цель государственной деятельности, осуществляемой в ходе реализации надзорной политики, не может быть достигнута в условиях отсутствия необходимого для этого инструментария, приспособленного к современным условиям, либо неправильного его использования.

Средства реализации надзора должны быть детально проработаны; необходимо их постоянное совершенствование, приведение их в соответствие со стремительно развивающимися общественными отношениями. Средства реализации надзорной политики должны отражать ее перспективный характер и стратегическую направленность.

Юридическая политика тесно связана с правовой политикой, которая, как отмечалось нами ранее, выступает в качестве концептуальной основы юридической политики, ее правового ориентира и идеализированной цели. По мнению Н.И. Матузова, средства правовой политики могут иметь только правовой характер, поскольку правовая политика осуществляется только в области права и посредством права, а следовательно, в ходе ее реализации могут использоваться только правовые средства<sup>118</sup>.

---

<sup>117</sup> Костенко М.А. Классификация средств правовой политики // Современное право. 2010. № 8. С. 7.

<sup>118</sup> Матузов Н.И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики // Правоведение. 1997. № 4. С. 15.

По мнению А.П. Коробовой, подобный подход носит односторонний и ограниченный характер, поскольку в правовой политике важную роль играют и внеправовые средства, к которым относятся средства организационного и технического характера<sup>119</sup>. Аналогичная позиция была высказана и П.С. Элькиндром, который исходит из того, что средства, используемые в правовой системе, не ограничиваются средствами правового характера, поскольку они включают в себя ряд политических, экономических, идеологических, научно-технических и иных инструментов<sup>120</sup>.

С учетом изложенного, представляется возможным согласиться с предложенной М.А. Костенко классификацией средств правовой политики на правовые и внеправовые (организационные и иные), которые различным образом влияют на формирование и реализацию правовой политики<sup>121</sup>. Изложенное представляется актуальным и для юридической политики.

Основные средства реализации надзорной политики, по нашему мнению, включают в себя правовые и организационные средства реализации надзора. Правовым средствам реализации надзора свойственны такие признаки, как закрепление на уровне правовых норм и обеспеченность принудительной силой государственной власти. Важную роль в формировании и реализации надзорной политики играют и организационные средства, напрямую не предусмотренные законодательством, но необходимые для обеспечения надлежащих условий для формирования и реализации юридической политики (в том числе по надзорному ее направлению). Признаком, объединяющим организационные средства реализации надзора с правовыми, является их воздействие в конечном итоге на изменения в правовой сфере и направленность на реализацию целей юридической политики. При этом правовые средства реализации надзора должны использоваться в сочетании с организационными; только системный подход позволяет достичь цели надзорной политики.

---

<sup>119</sup> Коробова А.П. Понятие и структура правовой политики // Правовая политика: теория и практика: монография / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2006. С. 97.

<sup>120</sup> Элькинд П.С. Цели и средства их достижения в советском уголовно-процессуальном праве. Л., 1976. С. 24.

<sup>121</sup> Костенко М.А. Указ. соч. С. 8.

Значимость правовых реализации надзорной политики для обеспечения функционирования надзора подтверждается и судебной практикой. Так, в Определении Конституционного Суда РФ от 24.03.2005 № 110-О содержится вывод о том, что, исходя из целей, задач и предмета прокурорского надзора, реализация надзорной функции прокуратуры обеспечивается в том числе оспариваемой заявителем нормой ст. 24 Закона о прокуратуре, закрепляющей право, а не обязанность прокурора вносить представление об устранении нарушений закона; при этом законность и обоснованность представления могут быть обжалованы в установленном законом порядке<sup>122</sup>.

Вывод о том, что нормы права являются основаниями для реализации прокуратурой РФ ее функций, вытекает и из Определения Конституционного Суда РФ от 25.03.2004 № 84-О. Как отметил Конституционный Суд РФ, в соответствии с ч. 5 ст. 129 Конституции РФ полномочия, организация и порядок деятельности органов прокуратуры РФ определяются федеральным законом. Таким законом является Закон о прокуратуре, в соответствии с которым прокуратура РФ осуществляет от имени РФ надзор за исполнением действующих на ее территории законов (ст. 1). Реализация указанной функции прокуратуры, как подчеркнул Конституционный Суд РФ, обеспечивается именно оспариваемыми заявителем нормами ст. 3, 4, 5 Закона о прокуратуре, позволяющими прокурору самостоятельно принимать решения по вопросам, находящимся в сфере его ведения, а следовательно, не могут рассматриваться как нарушающие какие-либо конституционные права и свободы заявителя<sup>123</sup>.

Положения, подтверждающие, что нормы права являются основаниями для реализации прокуратурой РФ ее функций, содержатся и в

---

<sup>122</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 24.03.2005 № 110-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Будко Александра Павловича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 24 Федерального закона «О прокуратуре РФ» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>123</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 25.03.2004 № 84-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Королева Владислава Анатольевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 3, 4 и 5 Федерального закона «О прокуратуре РФ» // СПС «КонсультантПлюс».

правоприменительной практике судов общей юрисдикции, арбитражных судов<sup>124</sup>.

К правовым средствам реализации надзорного направления в юридической политике относится в первую очередь издание в системе прокуратуры различных нормативно-правовых актов (приказы, указания, распоряжения Генеральной прокуратуры РФ), а также актов рекомендательного характера (методические рекомендации, письма, разъяснения).

Наиболее широко применяется такое правовое средство реализации надзорной политики, как приказ. В качестве примера можно привести Приказ Генпрокуратуры России от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления», которым на прокуроров субъектов РФ, городов, районов, специализированных прокуратур возлагается обязанность обеспечить надлежащую организацию надзора в указанной сфере в соответствующих прокуратурах, в частности, обеспечить активное участие прокурорских работников в подготовке нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы граждан<sup>125</sup>.

На данном примере можно увидеть, что посредством издания приказов Генеральной прокуратуры РФ осуществляется управление системой прокуратуры с наиболее высокого до самых низовых уровней, устанавливаются ориентиры, которым должна соответствовать деятельность органов прокуратуры всех уровней, и обязанности, выполнение которых для этого необходимо.

Приказами Генеральной прокуратуры РФ также утверждаются инструкции по более частным вопросам. В качестве примера можно привести

---

<sup>124</sup> См., напр.: Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 26.02.2020 № 88а-3309/2020; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 10.06.2020 № Ф09-1535/20 по делу № А71-8447/2019; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 28.07.2020 № Ф03-2000/2020 по делу № А24-6270/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>125</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» (ред. от 20.02.2020) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Приказ Генпрокуратуры России от 29.12.2011 № 450 «О введении в действие Инструкции по делопроизводству в органах и организациях прокуратуры РФ»<sup>126</sup>, Приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры РФ»<sup>127</sup>.

Среди актов, относящихся к правовым средствам реализации надзорной политики, необходимо также упомянуть концепции, содержащие долгосрочную стратегическую программу деятельности органов прокуратуры на определенный период. Концепции также утверждаются приказами Генеральной прокуратуры РФ. В качестве примера можно привести Приказ Генпрокуратуры России от 27.11.2019 № 830 «Об утверждении Концепции безопасности органов и организаций прокуратуры РФ»<sup>128</sup>.

По более частным и узким вопросам издаются указания Генеральной прокуратуры РФ, являющиеся достаточно многочисленными. В качестве примера можно привести Указание Генпрокуратуры России от 19.03.2020 № 175/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере обеспечения безопасности дорожного движения»<sup>129</sup> и ряд других указаний Генеральной прокуратуры РФ<sup>130</sup>.

---

<sup>126</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 29.12.2011 № 450 «О введении в действие Инструкции по делопроизводству в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации» (ред. от 11.12.2018) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>127</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» (ред. от 21.09.2018) // Законность. 2013. № 4.

<sup>128</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 27.11.2019 № 830 «Об утверждении Концепции безопасности органов и организаций прокуратуры РФ» // Законность. 2020. № 1.

<sup>129</sup> Указание Генпрокуратуры России от 19.03.2020 № 175/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере обеспечения безопасности дорожного движения» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>130</sup> См., напр.: Указание Генпрокуратуры России от 18.03.2020 № 170/7 «Об активизации прокурорского надзора за исполнением требований законодательства о целевом использовании бюджетных средств»; Указание Генпрокуратуры России от 20.02.2020 № 84/23 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере функционирования железнодорожного транспорта» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Распоряжения Генерального прокурора РФ, как отмечает Е.Р. Ергашев, связаны с реализацией разовых либо краткосрочных мер<sup>131</sup>. В качестве примера можно привести Распоряжение Генпрокуратуры России от 03.03.2017 № 139/7р «Об организации проведения в органах прокуратуры РФ Всероссийского дня приема предпринимателей»<sup>132</sup>.

Перейдем к рассмотрению правовых средств реализации надзорной политики в органах прокуратуры, связанных с принятием правовых актов рекомендательного характера. Одним из таких актов является разъяснение, однако в настоящее время они, как правило, юридически выражаются в форме не «разъяснений», а информационных писем. В качестве примера можно упомянуть Информационное письмо Генпрокуратуры России от 06.11.2018 № 86-13-2018/Ид9392-18 «Об отдельных вопросах практики применения статьи 19.29 КоАП РФ»<sup>133</sup>. Письмами Генеральной прокуратуры РФ также утверждаются методические рекомендации по различным относительно узким вопросам, например, по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях<sup>134</sup>.

Таким образом, правовые акты, издаваемые в системе прокуратуры, достаточно разнообразны и многочисленны. Помимо перечисленных правовых актов, представляется возможным отнести к правовым средствам реализации надзорной политики также правовые средства прокурора, которые Е.Р. Ергашев определяет как регламентированные законодательством, совершаемые в установленном порядке действия прокурора по выявлению, устранению

---

<sup>131</sup> Ергашев Е.Р. Указ. соч. С. 41.

<sup>132</sup> Распоряжение Генпрокуратуры России от 03.03.2017 № 139/7р «Об организации проведения в органах прокуратуры Российской Федерации Всероссийского дня приема предпринимателей» (ред. от 21.08.2019) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>133</sup> Информационное письмо Генпрокуратуры России от 06.11.2018 № 86-13-2018/Ид9392-18 «Об отдельных вопросах практики применения статьи 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Законность. 2019. № 1.

<sup>134</sup> Письмо Генпрокуратуры РФ от 27.02.2004 № 36-12-2004 «О Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

нарушений и привлечению виновных лиц к ответственности<sup>135</sup>. Из данного определения можно сделать вывод, что понятие «правовые средства прокурора» является более узким, нежели «полномочия прокурора», поскольку включает в себя непосредственные, конкретные действия прокурора, осуществляемые в ходе реализации его полномочий.

Правовые средства прокурора делятся на средства выявления правонарушений и средства реагирования на выявленные нарушения. Основным средством выявления правонарушений является прокурорская проверка. При этом следует отметить, что в п. 6 приказа Генеральной прокуратуры РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», указывается, что проверки исполнения законов должны проводиться органами прокуратуры не только на основании поступившей к ним информации (обращений граждан, должностных лиц, сообщений СМИ), но и результатов анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики, а также иных материалов.

Аналогичная позиция изложена в постановлении Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П, в котором указывается, что осуществление прокурорского надзора за исполнением законов допускается не только в связи с конкретными обращениями («инцидентные» основания): не исключается возможность и проведения прокурорских проверок в инициативном порядке, основания и поводы для которых должны быть связаны с конкретными сведениями<sup>136</sup>.

Средства реагирования на выявленные нарушения включают в себя протест, представление об устранении нарушений закона, постановление о

---

<sup>135</sup> Ергашев Е.Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации. С. 133.

<sup>136</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «Агора», регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2015. № 2.

возбуждении административного производства и предостережение о недопустимости нарушения закона.

Перейдем к анализу организационных средств реализации надзорной политики. Они включают в себя подбор и расстановку кадров, распределение обязанностей между прокурорскими работниками, планирование работы, ведение учета и статистической отчетности, координацию деятельности правоохранительных органов, взаимодействие с другими надзорными органами; проведение семинаров, конференций, повышения квалификации прокурорских работников.

При осуществлении подбора и расстановки кадров в органах прокуратуры необходимо не только соответствие потенциальных прокурорских работников обязательным требованиям, предусмотренным Законом о прокуратуре, но и в целом определение того, насколько предоставляемая ему работа соответствует его способностям, психологическим характеристикам. Важную роль играет также формирование кадрового резерва для назначения на руководящие должности в органах прокуратуры как более ответственные позиции.

Распределение обязанностей представляет собой четкое определение круга служебных обязанностей прокурорского работника, осуществляемое с учетом деловых качеств, опыта и интересов прокурорских работников. При распределении обязанностей необходимо руководствоваться следующим правилом: должна быть распределена вся имеющаяся работа между составом прокурорских работников, с учетом их взаимозаменяемости. Распределение обязанностей между прокурорскими работниками в городских и районных прокуратурах оформляется отдельным приказом о распределении обязанностей<sup>137</sup>.

При распределении обязанностей применяются три основных принципа, используемые в их сочетании.

Основным является предметный принцип, или принцип отраслевой специализации, заключающийся в том, что обязанности распределяются между

---

<sup>137</sup> Максимов В.А. К вопросу об организации и методике планирования работы в прокуратуре города, района // Бизнес в законе. 2008. № 3. С. 191-193.

прокурорскими работниками по основным направлениям надзора. условиях малой численности работников возможны ситуации, когда на одного работника возлагается деятельность по осуществлению надзора по двум и более отраслям. В вышестоящих прокуратурах (Генеральной прокуратуре РФ и прокуратурах субъектов РФ) данный принцип проявляется в распределении обязанностей по направлениям надзора между отделами и управлениями (структурными подразделениями).

Второй принцип является зональным и связан с делением территории, поднадзорной конкретному органу прокуратуры, на несколько зон. Прокурор, за которым закреплена конкретная зона, осуществляет контроль за деятельностью подчиненных прокуроров в рамках своей зоны. Таким образом обеспечивается контроль внутри системы прокуратуры, ее четкая централизованность и подчинение нижестоящих органов вышестоящим.

Третьим является зонально-предметный принцип, основанный на сочетании двух описанных выше принципов<sup>138</sup>.

Планирование работы в органах прокуратуры делится на перспективное (долгосрочное) и текущее (краткосрочное). Перспективное планирование включает составление плана деятельности органа прокуратуры на длительный период времени (как правило, на календарный год). Текущее планирование представляет собой составление планов работы на полугодие и квартал. В планах устанавливается перечень проверочных мероприятий, которые надлежит провести за определенный период, а также координационных мероприятий и иной работы.

Ведение учета и статистической отчетности также имеет важное организационное значение, поскольку позволяет в дальнейшем провести анализ состояния законности и эффективности деятельности органов прокуратуры за

---

<sup>138</sup> Елькина А.В. Организация работы в органах прокуратуры // Бизнес, менеджмент и право. 2019. № 2. С. 19.

определенный период, внести необходимые изменения в работу органов прокуратуры для ее усовершенствования<sup>139</sup>.

Немаловажным является и такое организационное средство надзорной политики, как координация органами прокуратуры деятельности правоохранительных органов. Как правило, проводятся координационные совещания, на которых принимаются совместные решения о порядке осуществления совместной деятельности. Значимым является и осуществление взаимодействия прокуратуры с другими надзорными органами посредством обмена информацией, опытом, привлечения специалистов надзорных органов к проведению прокурорских проверок.

Таким образом, по результатам проведенного в рамках настоящей главы исследования представляется возможным сделать следующие выводы.

1. В современных условиях имеются основания для выделения надзорной власти как самостоятельной ветви власти наряду с законодательной, исполнительной и судебной. Надзорная власть осуществляется прокуратурой РФ как органом общего надзора за законностью и различными федеральными службами, осуществляющими надзор в отдельных сферах. При этом прокуратура РФ в ходе осуществления надзорной власти взаимодействует с органами законодательной, исполнительной и судебной власти. Особенности надзорного направления государственной деятельности в системе разделения властей заключаются в осуществлении независимого внешнего надзора за исполнением законов, в том числе в отношении органов исполнительной власти. Значимость надзорной ветви власти заключается в том, что ее органами реализуется надзорная политика государства, в ходе которой обеспечивается соблюдение законов всеми субъектами права посредством реагирования на выявленные нарушения и принятия мер для их пресечения, привлечения нарушителей к ответственности, что позволяет поддерживать законность и правопорядок в государстве.

---

<sup>139</sup> Казаков В.В. К вопросу о должной организации аналитической работы в прокуратуре города, района // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2019. № 3 (71). С. 33.

2. Компетенцию прокуратуры составляют ее полномочия, представляющие собой средства юридической надзорной политики: 1) полномочия по выявлению нарушений закона; 2) полномочия по реагированию на выявленные нарушения; 3) полномочия по предотвращению правонарушений; 4) полномочия по защите прав и свобод граждан. Перечисленные полномочия в своей совокупности способствуют достижению целей осуществляемой прокуратурой надзорной политики, заключающихся в обеспечении законности и правопорядка, начиная с выявления нарушений до принятия необходимых мер по их устранению, а также по защите прав граждан, пострадавших от соответствующих нарушений.

3. Средства реализации надзорной политики делятся на правовые и организационные. Правовые средства реализации надзора включают в себя, во-первых, издание в системе прокуратуры различных нормативно-правовых актов (приказы, указания, распоряжения Генеральной прокуратуры РФ), а также актов рекомендательного характера (методические рекомендации, письма, разъяснения), и во-вторых, правовые средства прокурора, которые делятся на средства выявления нарушений (прокурорская проверка) и средства реагирования на выявленные нарушения (протест, представление об устранении нарушений закона, постановление о возбуждении административного производства и предостережение о недопустимости нарушения закона). Организационные средства реализации надзорной политики, в свою очередь, включают в себя подбор и расстановку кадров, распределение обязанностей между прокурорскими работниками, планирование работы, ведение учета и статистической отчетности, координацию деятельности правоохранительных органов, взаимодействие с другими надзорными органами; проведение семинаров, конференций, повышения квалификации прокурорских работников. Системное применение правовых и организационных средств надзорной политики обеспечивает эффективность ее осуществления, достижение ее целей и задач.

# **ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРОКУРАТУРЫ КАК ОРГАНА, РЕАЛИЗУЮЩЕГО НАДЗОРНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ В ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ РОССИИ**

## **3.1. Основные показатели деятельности Прокуратуры России**

Юридическая политика, в том числе ее надзорное направление, нуждается в постоянной оценке ее эффективности, поскольку это позволяет анализировать целесообразность проводимых мероприятий и своевременно принимать необходимые меры для усовершенствования надзорной политики. Основным органом, осуществляющим надзорную политику государства, является прокуратура. В данной связи особую значимость приобретает анализ основных показателей, отражающих эффективность деятельности прокуратуры.

Под эффективностью деятельности прокуратуры в научной литературе понимается степень приближения результатов, полученных с использованием полномочий органов прокуратуры, к целям прокурорской деятельности<sup>140</sup>. Иными словами, эффективность деятельности прокуратуры отражает то, насколько результаты этой деятельности соответствуют поставленным целям и задачам. Под показателем, в свою очередь, понимается средство, имеющее количественное выражение и свидетельствующее о результатах той или иной деятельности<sup>141</sup>.

Наиболее широко используемым в практике органов прокуратуры является использование статистических отчетов, отражающих количественные показатели реализации надзорных полномочий органов прокуратуры, в целях оценки эффективности их деятельности. Статистический метод остается самым распространенным и практически единственным применяемым на практике

---

<sup>140</sup> Капинус О.С., Андреев Б.В., Казарина А.Х. Проблемы совершенствования внутрисистемной оценки работы органов прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 5 (31). 2012. С. 6.

<sup>141</sup> Омарова Х.М. Оценка эффективности координационной деятельности прокуратуры по борьбе с преступностью // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2015. № 7. С. 127.

методом ввиду его простоты и, на первый взгляд, объективности. Именно количественный учет работы органов прокуратуры ежегодно ведется во всех звеньях прокурорской системы.

Можно выделить два основных подхода к оценке статистической отчетности органов прокуратуры.

Первый подход заключается в простой и формальной количественной оценке показателей деятельности прокуратуры, таких, как количество выявленных нарушений закона, принесенных протестов, внесенных представлений об устранении нарушений закона, поданных в суд исковых заявлений. При этом считается, что рост количественных показателей свидетельствует о повышении эффективности деятельности прокуратуры.

Так, например, в статистических сведениях об основных результатах деятельности органов прокуратуры по всей России за 2019 год содержатся такие количественные показатели, как количество выявленных нарушений закона, принесенных протестов; количество отмененных и измененных правовых актов по результатам принесенных протестов; количество внесенных представлений прокурора; количество лиц, привлеченных к дисциплинарной, административной ответственности; количество вынесенных предостережений о недопустимости нарушения закона; количество возбужденных уголовных дел<sup>142</sup>. Аналогичные данные приводятся и по Свердловской области<sup>143</sup>. При этом данные приводятся за 2019 год в сравнении со статистическими данными по тем же показателям за предыдущий – 2018 – год, что позволяет отследить рост либо снижение тех или иных количественных показателей. Например, за 2018 год по всей России органами прокуратуры было внесено 823 015 представлений об устранении нарушений закона, а за 2019 год – 856 411

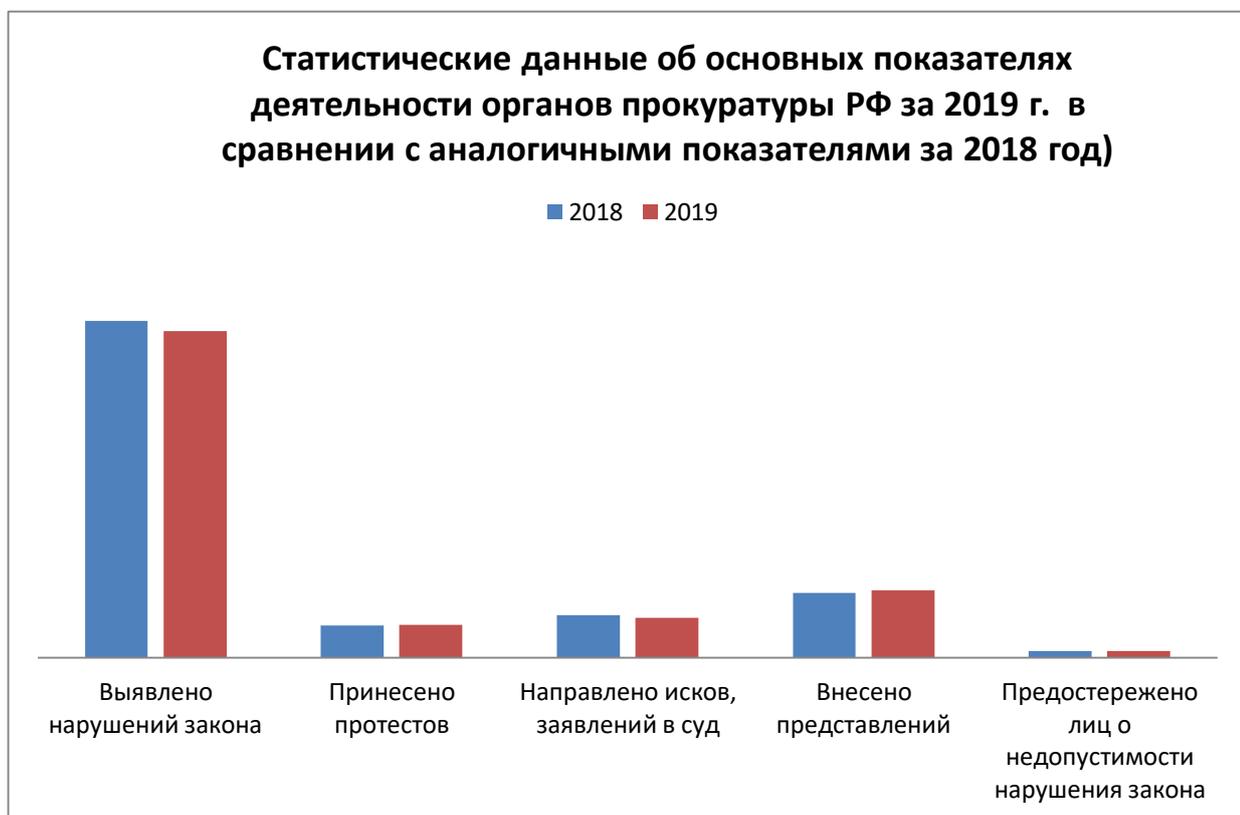
---

<sup>142</sup> Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2019 г. URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1795898/> (дата обращения: 27.06.2020).

<sup>143</sup> См., напр.: Ведомственная статистика за 12 месяцев 2019 года. Прокуратура Свердловской области. URL: <http://prokurat-so.ru/vedomstvennaya-statistika-za-mesyacev-goda-60171> (дата обращения: 27.06.2020); Состояние надзора в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Ведомственная статистика за 12 месяцев 2019 года. Прокуратура Свердловской области. URL: <http://prokurat-so.ru/vedomstvennaya-statistika-za-mesyacev-goda-60171> (дата обращения: 27.06.2020).

представлений, что свидетельствует о росте данного показателя на 4,1% (что также отражается в отдельной графе)<sup>144</sup>.

Представляется необходимым рассмотреть указанные количественные показатели деятельности органов прокуратуры РФ за 2019 г. в виде следующего графика.



Однако, проблема данного подхода заключается в том, что в действительности вряд ли можно говорить о существовании однозначной взаимосвязи между ростом количественных показателей и повышением эффективности деятельности прокуратуры. Так, прокурор г. Санкт-Петербурга С.И. Литвиненко в своей статье отмечает несовершенство статистических показателей надзорной деятельности как критериев оценки эффективности работы прокуратуры. Автор отмечает, что в Санкт-Петербурге все показатели надзорной деятельности растут из года в год, однако уровень напряжения, недовольства граждан, количество правонарушений при этом не снижается, что

<sup>144</sup> Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2019 г. URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1795898/> (дата обращения: 27.06.2020).

подтверждается ростом количества обращений, поступающих в прокуратуру. Следовательно, несмотря на формальный рост количественных показателей, в действительности органы прокуратуры не влияют существенным образом на уровень законности и правопорядка<sup>145</sup>.

Сосредоточение исключительно на росте количественных показателей, как справедливо отмечает С.И. Литвиненко, приводит к тому, что органы прокуратуры в своей работе концентрируются в первую очередь на увеличении цифровых показателей, вместо сосредоточения на подлинных функциях прокуратуры<sup>146</sup>.

Представляется, что данная проблема свойственна не только деятельности органов прокуратуры, но и государственному управлению в целом. В настоящее время одной из наиболее актуальных проблем государственного управления является непрофессионализм, сосредоточение на количественных показателях в ущерб качеству работы, что в конечном итоге приводит к другим проблемам, связанным с неспособностью органов государственного управления полноценно осуществлять свои функции, влекущей падение авторитета указанных органов в глазах граждан.

Второй подход к оценке статистической отчетности деятельности прокуратуры также является количественным, но более усложненным: изучается не само по себе количество вынесенных актов прокурорского реагирования и иных принятых мер, а их соотношение с количеством актов и мер, которые имели соответствующий результат (например, количество отмененных и измененных правовых актов по удовлетворенным протестам прокурора; количество удовлетворенных исков прокурора; количество возбужденных уголовных дел по результатам направления прокурором материалов для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Данный подход является более информативным с точки зрения определения эффективности деятельности органов прокуратуры,

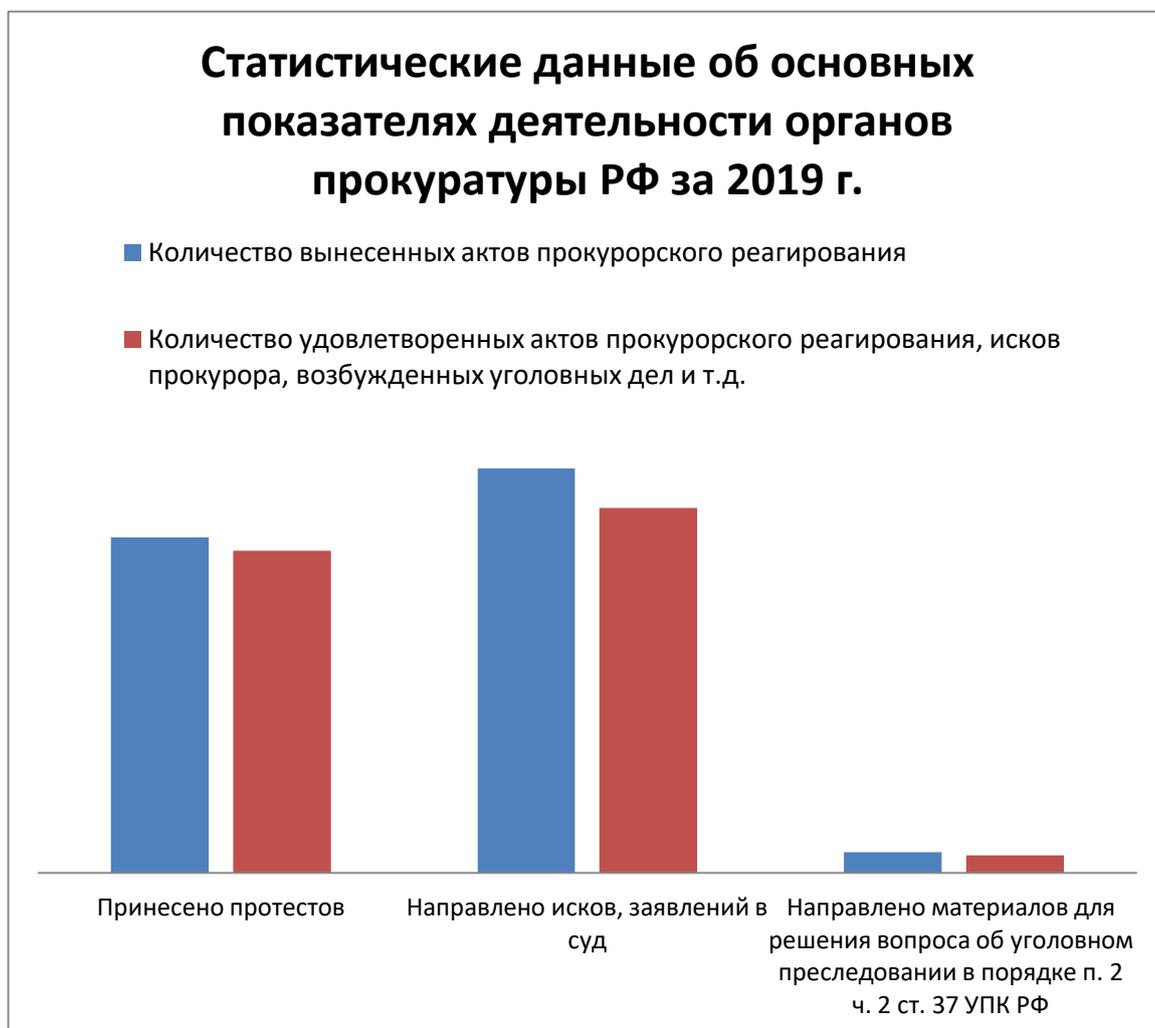
---

<sup>145</sup> Литвиненко С.И. Делать не что, а как (системный подход к деятельности прокуратуры в Санкт-Петербурге) // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2012. № 2 (28). С. 3.

<sup>146</sup> Литвиненко С.И. Указ. соч. С. 4.

поскольку позволяет проследить, насколько результативными оказались те меры, которые предпринимались прокуратурой в ходе реализации ею своей надзорной функции.

Второй подход к оценке статистической отчетности прокуратуры представляется возможным проиллюстрировать на следующем графике.



Вместе с тем, как справедливо отмечает М.А. Магомедов, проблема обоих подходов к оценке работы органов прокуратуры заключается в том, что статистические показатели надзорной работы прокуратуры сами по себе являются недостаточными для оценки эффективности ее деятельности, в частности, ввиду того, что они не способны отразить характер причин, обусловивших отрицательный результат реализации надзорных полномочий (например, в случае, если был внесен протест на правовой акт, но по результатам внесения протеста правовой акт не был изменен или отменен в соответствии с требованиями прокуратуры), в то время как указанные причины

имеют важное значение для всесторонней и объективной оценки эффективности работы в органах прокуратуры<sup>147</sup>.

Ввиду несовершенства статистики как показателя эффективности деятельности прокуратуры и вредности злоупотребления статистическим методом в оценке эффективности надзорной деятельности, в научной литературе предлагаются иные показатели эффективности прокурорской деятельности, являющиеся не количественными, а качественными, что свидетельствует о принципиально ином подходе к оценке надзорной деятельности, поскольку качественные показатели отражают такие результаты деятельности органов прокуратуры, которые невозможно учесть в статистических отчетах.

Так, В.Г. Ключков предлагает оценивать эффективность прокурорского надзора посредством таких показателей, как своевременность выявления нарушений закона и способствовавших им обстоятельств; полнота принятых прокурором мер реагирования на указанные нарушения; реальное восстановление нарушенных прав человека и гражданина; качество внесенных актов прокурорского реагирования и достижение итогового результата в виде устранения нарушения закона; состояние законности после принятия мер прокурорского реагирования<sup>148</sup>.

Сходные показатели эффективности деятельности прокуратуры предлагаются М.А. Магомедовым, называющим в их числе правомерность применения (либо неприменения) прокурорских полномочий, законность принятых мер прокурорского реагирования, их своевременность, полнота и адекватность<sup>149</sup>.

Действительно, правомерность либо неправомерность принятых мер прокурорского реагирования не отражается в статистической отчетности. Для

---

<sup>147</sup> Магомедов М.А. Оценка эффективности реализации полномочий прокурора в концепции их доктринальной модели // Проблемы экономики и юридической практики. 2018. № 2. С. 206.

<sup>148</sup> Ключков В.Г. Проблемы измерения и оценки эффективности прокурорского надзора по защите прав и свобод человека // Безопасность бизнеса. 2008. № 1. С. 29.

<sup>149</sup> Магомедов М.А. Указ. соч. С. 208.

оценки результатов деятельности прокуратуры по данному показателю необходим комплексный анализ фактического материала, установление наличия или отсутствия повода и основания для проведения проверочных мероприятий, соответствие выявленного нарушения закона фактическим обстоятельствам дела, анализ фактов отказа в удовлетворении актов прокурорского реагирования, а также исследование в целом соблюдения законодательства РФ при осуществлении органами прокуратуры своей деятельности.

К.И. Амирбеков иллюстрирует возможности применения качественных показателей оценки эффективности работы прокуратуры на следующих примерах. Если меры прокурорского реагирования применены по истечении сроков давности привлечения нарушителей к ответственности, их результат нельзя признать удовлетворительным. Неудовлетворительным является и такой результат деятельности прокуратуры, при котором не используется весь необходимый в конкретных случаях арсенал прокурорских полномочий, что повлекло невозможность устранения в полном объеме нарушения закона либо его причин, привлечения всех нарушителей к юридической ответственности<sup>150</sup>.

Х.М. Омарова рассматривает вопросы оценки эффективности прокуратуры применительно к координационному направлению ее деятельности, приводя в качестве примеров следующие качественные показатели, использование которых, по мнению автора, позволит обеспечить более объективную и всестороннюю оценку эффективности деятельности прокуратуры по данному направлению: полнота использования всех форм координации, достоверность отражения результатов координационной деятельности в соответствующих документах, реальное снижение преступности. Качественные показатели, как отмечает автор, должны определять качество подготовки и выполнения координационных планов; обоснованность, полноту и своевременность принятия координационных

---

<sup>150</sup> Амирбеков К.И. Внутрисистемная экспертная оценка прокурорской деятельности: концептуальный подход // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2014. № 3 (41). С. 39.

решений и проведения координационных мероприятий, и, наконец, самое главное – отражать реальное влияние координационной деятельности на уровень законности и правопорядка на той или иной территории, сокращение криминогенных факторов<sup>151</sup>.

Следует отметить, что в определенной степени качественный подход к оценке эффективности деятельности органов прокуратуры реализован в Приказе Генерального прокурора РФ от 7 февраля 2013 г. № 58 «Об утверждении Положения о применении общих подходов при подготовке и проведении проверок деятельности прокуратур субъектов РФ и приравненных к ним прокуратур»<sup>152</sup>. Данным приказом утвержден Перечень вопросов, подлежащих изучению и оценке при проведении комплексной проверки организации деятельности прокуратур субъектов РФ; при этом часть из указанных вопросов как раз и отражает некоторые из упомянутых выше качественных показателей.

К таковым относятся, в частности, своевременность и правомерность прокурорского вмешательства, полнота принимаемых мер по устранению выявленных нарушений и привлечению виновных лиц к ответственности; полнота использования возможностей межведомственного взаимодействия в части привлечения к решению выявленных проблем органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (п. 3.1); качество актов прокурорского реагирования, их обоснованность, законность изложенных в них требований, контроль за своевременностью и полнотой рассмотрения, участие в этой процедуре; фактическое восстановление нарушенных прав (п. 3.2).

Возникает вопрос о том, как обеспечить анализ качественных показателей эффективности деятельности прокуратуры в масштабах всего государства. Представляется возможным согласиться с М.А. Магомедовым, предлагающим комплексно использовать внутрисистемную экспертную оценку и

---

<sup>151</sup> Омарова Х.М. Указ. соч. С. 128.

<sup>152</sup> Приказ Генерального прокурора РФ от 07.02.2013 № 58 «Об утверждении Положения о применении общих подходов при подготовке и проведении проверок деятельности прокуратур субъектов РФ и приравненных к ним прокуратур» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

внесистемную оценку деятельности органов прокуратуры. Субъектом внутрисистемной экспертной оценки, как предлагает автор, должен являться прокурорский работник или группа прокурорских работников, которые должны проанализировать качество реализации полномочий соответствующей прокуратуры, руководствуясь такими критериями, как правомерность применения прокурорских полномочий, законность принятых мер прокурорского реагирования, их своевременность, полнота и адекватность принятых мер реагирования. Оценка деятельности прокуратуры по указанным критериям, как справедливо отмечает автор, может быть осуществлена только экспертом в данной сфере<sup>153</sup>.

Внесистемная оценка эффективности работы органов прокуратуры осуществляется обществом и государством. К организационно-правовым институтам оценки эффективности работы прокуратуры в масштабах всей страны можно отнести следующие.

В первую очередь, это ежегодный доклад Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка в РФ и о проделанной работе по их укреплению, который представляется палатам Федерального Собрания РФ и Президенту РФ (п. 7 ст. 12 Закона о прокуратуре). Таким образом осуществляется отчет Генерального прокурора РФ о деятельности органов прокуратуры РФ перед обществом и государством в лице палат Федерального Собрания РФ и Президента РФ.

Необходимо также упомянуть о различных аналитических материалах, размещаемых Генеральной прокуратурой РФ, прокуратурами субъектов РФ, основанных на анализе статистических показателей работы органов прокуратуры РФ, в том числе в динамике, в сравнении с предшествующими периодами. Сбор информации о показателях деятельности органов прокуратуры РФ может также осуществляться посредством различных межведомственных запросов, что также позволяет получить информацию,

---

<sup>153</sup> Магомедов М.А. Указ. соч. С. 209.

необходимую для оценки эффективности деятельности органов прокуратуры в масштабах всего государства.

Необходимо также упомянуть об оценке деятельности прокуратуры обществом. Одним из основных способов получения информации о том, каким образом общество оценивает деятельность прокуратуры, является проведение социологических опросов для выяснения общественного мнения по соответствующим вопросам, в частности, по вопросу о том, насколько компетентны органы прокуратуры в борьбе с нарушениями закона; насколько высок уровень доверия граждан к органам прокуратуры. Несмотря на субъективный характер общественного мнения по его природе, его массовость не позволяет игнорировать данный способ определения эффективности как государственного управления в целом, так и реализации прокуратурой ее надзорной функции, в частности. При этом социологические опросы должны проводиться систематически, с использованием различных методов сбора и анализа информации; необходимо применение таких способов социологических исследований, которые позволяют обеспечить наиболее адекватные и по возможности объективные выводы об эффективности деятельности органов прокуратуры.

Нельзя не упомянуть и о роли СМИ в оценке деятельности прокуратуры обществом. В демократическом государстве, в котором признается свобода слова и печати, СМИ являются важнейшим каналом для выражения обществом своей оценки качества деятельности государственных органов, в том числе органов прокуратуры.

Таким образом, для обеспечения всесторонней и объективной оценки эффективности деятельности органов прокуратуры необходимо сбалансированное сочетание количественных и качественных показателей. К количественным показателям относятся статистические сведения о деятельности прокуратуры за определенный период, в том числе в их сравнении с предыдущими периодами. Качественные показатели более разнообразны и включают в себя своевременность и правомерность

прокурорского вмешательства, полноту принимаемых мер; полноту использования возможностей межведомственного взаимодействия; качество актов прокурорского реагирования, их обоснованность и законность изложенных в них требований; фактическое восстановление нарушенных прав; состояние законности после принятия мер прокурорского реагирования. Показатели деятельности прокуратуры оцениваются обществом и государством при помощи таких организационно-правовых институтов, как ежегодный доклад Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка в РФ и о проделанной работе по их укреплению; аналитические материалы Генеральной прокуратуры РФ, прокуратур субъектов РФ; межведомственные запросы. Важную роль играет оценка обществом деятельности прокуратуры, которая отражается, в частности, в социологических опросах, а также посредством публикаций в СМИ, которые в демократическом обществе служат одним из важнейших источников информации о качестве деятельности органов государственной власти.

### **3.2. Основные направления совершенствования надзорной деятельности Прокуратуры России**

Совершенствование надзорной деятельности прокуратуры осуществляется в первую очередь посредством нормативно-правового регулирования управления системой прокуратуры, путем издания нормативно-правовых актов (приказы, указания, распоряжения Генеральной прокуратуры РФ), а также актов рекомендательного характера (методические рекомендации, письма, разъяснения).

В приказах Генеральной прокуратуры РФ даются наиболее значимые указания в отношении особенностей осуществления прокурорского надзора по определенному направлению, устанавливаются приоритеты надзорной деятельности.

Например, в Приказе Генпрокуратуры России от 03.03.2017 № 140 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в жилищно-коммунальной сфере» устанавливаются такие приоритеты прокурорского надзора в сфере ЖКХ, как надзор за своевременным выявлением и реальным устранением нарушений прав граждан в данной сфере; за полнотой осуществления мероприятий по переселению населения из аварийного жилья, капитальному ремонту многоквартирных домов; расходом денежных средств, выделяемых на указанные цели<sup>154</sup>.

Важную роль в совершенствовании надзорной деятельности органов прокуратуры играют также указания Генеральной прокуратуры РФ, например, Указание Генпрокуратуры России от 21.09.2018 № 602/27 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законов при выявлении, пресечении, раскрытии и расследовании преступлений экстремистской направленности»<sup>155</sup>, в преамбуле которого напрямую указывается, что оно издается в целях повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением правоохранительными органами законов в данной сфере.

Нельзя не упомянуть и о распоряжениях Генеральной прокуратуры РФ, издаваемых по более частным вопросам, например, Распоряжение Генпрокуратуры России от 16.05.2016 № 288/7р «Об организации надзора за исполнением законов межрегиональными территориальными органами федеральных государственных органов»<sup>156</sup>. Возможно также издание Генеральной прокуратурой РФ распоряжений совместно с другими органами, например, Распоряжение Генпрокуратуры РФ № 270/27р, МВД РФ № 1/9789, ФСБ РФ № 38 от 16.12.2008 «О совершенствовании работы по

---

<sup>154</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 03.03.2017 № 140 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в жилищно-коммунальной сфере» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>155</sup> Указание Генпрокуратуры России от 21.09.2018 № 602/27 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законов при выявлении, пресечении, раскрытии и расследовании преступлений экстремистской направленности» // Законность. 2018. № 11.

<sup>156</sup> Распоряжение Генпрокуратуры России от 16.05.2016 № 288/7р «Об организации надзора за исполнением законов межрегиональными территориальными органами федеральных государственных органов» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

предупреждению и пресечению деятельности общественных и религиозных объединений по распространению идей национальной розни и религиозного экстремизма»<sup>157</sup>. Генеральной прокуратурой РФ также утверждаются методические рекомендации по различным относительно узким вопросам, например, по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях<sup>158</sup>, за исполнением законодательства об обращении с отходами производства и потребления<sup>159</sup>.

Таким образом, совершенствование надзорной деятельности прокуратуры РФ должно осуществляться на четкой нормативно-правовой основе, включающей приказы, указания, распоряжения Генеральной прокуратуры РФ, а также акты рекомендательного характера (методические рекомендации, письма, разъяснения).

Говоря о направлениях совершенствования надзорной деятельности прокуратуры, необходимо в первую очередь упомянуть о такой проблеме, как формальный характер деятельности органов прокуратуры, нацеленность на количество предпринятых мер, вынесенных актов прокурорского реагирования, а не на их качество.

Иными словами, деятельность органов прокуратуры на практике зачастую направлена не столько на укрепление законности, сколько на увеличение необходимых статистических показателей, формально отражающих «эффективность» ее деятельности. Однако, как справедливо отмечает А. Мыщыков, вряд ли можно назвать равноценными несколько десятков

---

<sup>157</sup> Распоряжение Генпрокуратуры РФ № 270/27р, МВД РФ № 1/9789, ФСБ РФ № 38 от 16.12.2008 «О совершенствовании работы по предупреждению и пресечению деятельности общественных и религиозных объединений по распространению идей национальной розни и религиозного экстремизма» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>158</sup> Письмо Генпрокуратуры РФ от 27.02.2004 № 36-12-2004 «О Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>159</sup> Методические рекомендации по организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об обращении с отходами производства и потребления (утв. Генпрокуратурой России 28.12.2018 N 74/3-34-2018) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

представлений одной прокуратуры, внесенных по поводу единичных фактов, в отсутствие основательного анализа состояния законности, без указания причин, создавших условия для нарушений закона, и без привлечения виновных лиц к ответственности, и всего лишь одно представление другой прокуратуры, основанное на подробном анализе нарушения, его причин, имеющее результат в виде привлечения нарушителя к ответственности<sup>160</sup>.

При этом имеются веские основания для того, чтобы поставить под сомнение предполагаемую объективность статистических отчетов, являющуюся основным аргументом сторонников использования данного метода оценки эффективности работы органов прокуратуры.

Так, в информационном письме прокуратуры Свердловской области от 16.06.2016 № 16/3-09-2016 «О недостатках в организации и осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов об оперативно-розыскной деятельности» отмечается, что на практике в органах прокуратуры области статистические показатели работы зачастую необоснованно многократно завышаются: исходя из проведенного сопоставления документов первичного и итогового учета, было выявлено неоднократное внесение в итоговые отчеты недостоверной информации, искажающей статистику. Кроме того, указывается, что некоторые прокуроры обеспечивали рост показателей путем искусственного дробления проверок<sup>161</sup>.

Представляется, что сложившаяся ситуация, при которой вместо реального осуществления надзорной деятельности органы прокуратуры сосредоточены на искусственном повышении статистических показателей, является в высшей степени неправильной и противоречит назначению прокуратуры как органа по надзору за законностью, основного органа в осуществлении надзорной политики государства.

---

<sup>160</sup> Мыщыков А. Как оценивать деятельность прокуратуры? // Законность. 2007. № 9. С. 38.

<sup>161</sup> Информационное письмо прокуратуры Свердловской области от 16.06.2016 № 16/3-09-2016 «О недостатках в организации и осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов об оперативно-розыскной деятельности» // Архив прокуратуры Свердловской области. 2016.

Для решения данной проблемы необходимо комплексное совершенствование надзорной деятельности прокуратуры.

Одним из возможных направлений работы представляется совершенствование показателей деятельности прокуратуры через общественные институты. Важную роль в повышении качества деятельности органов прокуратуры должен играть общественный контроль, представляющий собой систему мероприятий, осуществляемых по инициативе граждан, направленных на повышение эффективности деятельности органов публичной власти<sup>162</sup>. В соответствии со ст. 9 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ», общественный контроль осуществляется общественными палатами РФ, субъектов РФ, муниципальных образований; общественными советами при органах государственной власти; общественными наблюдательными комиссиями, общественными инспекциями, группами общественного контроля и иными организационными структурами<sup>163</sup>. Общественный контроль за деятельностью органов прокуратуры в масштабе всего государства осуществляет Общественная палата РФ. К формам общественного контроля относятся общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза, общественное обсуждение.

Представляется, что совершенствованию надзорной деятельности органов прокуратуры РФ во многом способствовало бы вынесение на публичное обсуждение различных общественно значимых вопросов в сфере надзора за исполнением законов; проведение общественного мониторинга деятельности органов прокуратуры и т.д. Кроме того, необходимо активное освещение деятельности органов прокуратуры в СМИ, что будет способствовать повышению ответственности прокуратуры РФ перед обществом и государством.

---

<sup>162</sup> Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2013 год. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2013. С. 14.

<sup>163</sup> Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 28.07.2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.

Важное значение для совершенствования надзорной деятельности прокуратуры имеет согласование деятельности прокуратуры с органами государственной власти в вопросах надзорной политики. В частности, необходимо согласование деятельности прокуратуры и иных надзорных органов, что подтверждается положениями, содержащимися в письме Генеральной прокуратуры РФ от 20.07.2012 № 76/2-146-2012 «Об упорядочении направления поручений о проведении проверок в федеральные контролирующие органы»<sup>164</sup>.

В данном письме отмечается, что на практике возникла следующая проблема: помимо плановых проверок контрольно-надзорные органы вынуждены выполнять многочисленные поручения прокуроров о проведении внеплановых проверок. При этом указанные внеплановые проверки нередко проводятся без учета плана проверок, а также внеплановых проверок, которые проводятся самими контролирующими органами, в результате чего происходит дезорганизация деятельности контрольно-надзорных органов. Как можно заметить, описанная ситуация характеризует бессистемный подход к осуществлению надзорной деятельности, что недопустимо и приводит к неэффективности надзора.

Так, в рассматриваемом письме Генеральной прокуратуры РФ от 20.07.2012 № 76/2-146-2012 указывается, что результатом такой бессистемной деятельности является проведение прокурорами проверок в отношении одних и тех же организаций незадолго до или даже сразу после проведения плановых либо внеплановых проверок иными контрольно-надзорными органами. В письме Генеральной прокуратуры подчеркивается, что в результате подобной практики происходит дублирование функций органов контроля и надзора с функциями органов прокуратуры, что не только снижает эффективность надзорной деятельности, но и создает дополнительную административную нагрузку на поднадзорных субъектов, в отношении которых проводятся

---

<sup>164</sup> Письмо Генеральной прокуратуры РФ от 20.07.2012 № 76/2-146-2012 «Об упорядочении направления поручений о проведении проверок в федеральные контролирующие органы» // СПС «КонсультантПлюс».

неоднократные и дублирующиеся по своему содержанию проверки.

Следовательно, взаимодействие прокуратуры с иными органами надзора должно осуществляться на системной основе; особенно важное значение имеет согласование между ними проведения не только плановых, но и внеплановых проверок.

В целях совершенствования надзорной деятельности органов прокуратуры представляется необходимым также изменить систему оплаты труда и премирования в органах прокуратуры таким образом, чтобы повышенная оплата труда и различные стимулирующие выплаты предоставлялись не за формальное увеличение статистических показателей, а с учетом качества работы прокурорского работника в целом. В качестве ориентиров для оценки качества работы представляется возможным взять те качественные показатели, о которых мы говорили в предыдущем параграфе: своевременность и полнота используемых прокурором мер реагирования, обоснованность и законность актов прокурорского реагирования, а также, что наиболее важно, фактическое восстановление нарушенных прав и состояние законности после прокурорского вмешательства.

На указанных показателях должна быть основана оценка эффективности деятельности не только прокуратуры в целом, но и каждого прокурорского работника, поскольку именно из деятельности прокурорских работников и складывается деятельность органов прокуратуры и всей прокурорской системы. В условиях, когда на оплату труда влияет не количество, а качество проводимой прокурором надзорной деятельности, он будет руководствоваться принципиально иными установками в ходе своей деятельности и стремиться к тому, чтобы предпринимаемые им меры имели реальные результаты в виде восстановления нарушенных прав и укрепления законности.

Следует отметить, что аналогичная позиция изложена в Приказе Генпрокуратуры России от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры РФ по противодействию преступности», в п. 1.1 которого указывается, что в целях повышения эффективности деятельности органов

прокуратуры необходимо «...исключить формальный подход к осуществлению надзорной деятельности, порочную практику погони за цифровыми показателями, придавая первостепенное значение качеству прокурорского надзора»<sup>165</sup>.

Одна из проблем надзорной деятельности прокуратуры РФ заключается в том, что в органах прокуратуры практически не исследуются причины нарушений закона, в результате чего проводимая ими надзорная политика выражается, как правило, исключительно в реагировании на выявляемые нарушения закона. Безусловно, принятие мер реагирования и привлечение нарушителей к ответственности составляет важную и, пожалуй, основную часть надзора, однако без установления причин, способствовавших совершению нарушений, невозможна профилактика дальнейших нарушений, а следовательно, в перспективе количество нарушений с достаточно высокой вероятностью не снизится, не будут достигнуты необходимые результаты в виде укрепления законности и правопорядка.

Важное значение работы по профилактике правонарушений подчеркивается и в упомянутом выше Приказе Генпрокуратуры России от 16.01.2012 № 7, в котором указывается на необходимость при подведении итогов деятельности органов прокуратуры давать принципиальную оценку эффективности работы по профилактике преступлений; мерами прокурорского реагирования устранять не только выявленные нарушения закона, но и способствовавшие им причины и условия.

Таким образом, надзорная деятельность прокуратуры должна носить комплексный характер и в обязательном порядке включать в себя изучение возможных причин, повлекших совершение нарушений, и условий, им способствовавших, что позволит предотвратить совершение подобных нарушений в дальнейшем.

---

<sup>165</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» // Законность. 2012. № 3.

Следует отметить, что необходимо не только принятие мер прокурорского реагирования, но и контроль за их дальнейшим исполнением, поскольку в противном случае невозможно обеспечить реальное восстановление нарушенных прав и укрепление законности. А.Е. Чечетин, анализируя статистические данные о надзоре органов прокуратуры РФ за оперативно-розыскной деятельностью за 2017 год, отмечает, что в 85 % случаев акты прокурорского реагирования не оказали какого-либо влияния на восстановление нарушенных прав граждан при проведении оперативно-розыскных мероприятий, что говорит о низкой эффективности актов прокурорского надзора. Сложившуюся ситуацию с реагированием на протесты прокурора автор описывает поговоркой: «Собака лает, а караван идет»<sup>166</sup>. Иными словами, меры прокурорского реагирования игнорируются органами и лицами, в отношении которых они вносятся, а органы прокуратуры не предпринимают необходимых мер для обеспечения эффективности своей деятельности.

Рассмотрим возможные действия прокурора на примере контроля за исполнением предостережения о недопустимости нарушения закона. Как справедливо отмечает О.Р. Безсалий, прокурор после вынесения предостережения не должен оставаться безучастным: он обязан предпринимать все зависящие от него меры, в случае, если ему стало известно, что лицо намерено нарушить закон несмотря на полученное предостережение<sup>167</sup>. Так, Е.Р. Ергашев относит к формам контроля проведение повторных прокурорских проверок, а также проверок и ревизий, проводимых по требованию прокурора; запросы прокурора поднадзорным субъектам по вопросу о принятых мерах; истребование объяснений по поводу нарушения закона (в случае, если

---

<sup>166</sup> Чечетин А.Е. О совершенствовании прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. № 3 (79). С. 134.

<sup>167</sup> Безсалий О.Р. Контроль за исполнением требований, изложенных в предостережении прокурора // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2016. № 4. С. 248.

законные требования прокурора, изложенные в предостережении, не были исполнены)<sup>168</sup>.

Представляется, что изложенное актуально для всех актов прокурорского реагирования: после их вынесения прокурор должен продолжать держать дело на контроле, проверять исполнение предъявленных им требований и в случае неэффективности принимать дополнительные меры, обращаться в суд и иные органы. Только таким образом может быть обеспечена результативность надзорной деятельности прокуратуры; в противном случае акты прокурорского реагирования будут иметь только формальное значение.

Одной из важнейших проблем в деятельности органов прокуратуры является сосредоточение на мелких, незначительных нарушениях и недостаточное внимание к существенным нарушениям закона, что также во многом обусловлено упомянутой выше проблемой «гонки за цифровыми показателями».

Так, А.Е. Чечетин, анализируя статистические данные о деятельности органов прокуратуры по всей России за 2017 год, отмечает, что на более чем полмиллиона выявленных нарушений прокурорами вынесено 171,7 тыс. актов прокурорского реагирования, при том, что 349,2 тыс. нарушений закона были оставлены без прокурорского реагирования. Исходя из этого, автор предполагает, что нарушения закона, оставленные без мер реагирования, оказались несущественными<sup>169</sup>. Изложенное во многом подтверждается и решением Коллегии Генеральной прокуратуры от 15 февраля 2018 г. «Об итогах работы органов прокуратуры за 2017 год и о задачах по укреплению законности и правопорядка на 2018 год», в котором указывается, что во многих случаях прокуроры при реализации надзорных полномочий концентрируются на несущественных упущениях и недостатках, при том, что очевидные

---

<sup>168</sup> Ергашев Е.Р. Предостережение о недопустимости нарушения закона как надзорный акт прокурорского реагирования: учеб. пособие. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2009. С. 19.

<sup>169</sup> Чечетин А.Е. Указ. соч. С. 136.

нарушения закона остаются без надлежащей оценки и принятия мер реагирования<sup>170</sup>.

Возможные меры совершенствования надзорной деятельности прокуратуры по данному направлению должны быть связаны с правильной расстановкой приоритетов в надзорной деятельности, повышением внимания к существенным нарушениям закона. Кроме того, необходимо повышение качества организации работы в органах прокуратуры, а также уровня профессиональной подготовки прокурорских работников.

При этом перспективным представляется введение электронных систем оценки прокурорских работников, поскольку это позволит обеспечить более высокую объективность и оперативность оценивания, а также позволит объединить все данные, касающиеся качества деятельности прокурорских работников, в единый информационный массив, благодаря чему расширятся возможности по анализу эффективности деятельности органов прокуратуры РФ в масштабах всего государства.

В упомянутом выше информационном письме прокуратуры Свердловской области от 16.06.2016 № 16/3-09-2016 отмечается множество организационных просчетов в планировании надзорной деятельности органов прокуратуры области, ярким примером которого является возложение обязанностей по надзору за исполнением законов об оперативно-розыскной деятельности возлагается на сотрудников, не имеющих допуска к секретным сведениям и не являющихся уполномоченными прокурорами, в результате чего проведение проверок становится невозможным, и надзорная деятельность по данному направлению фактически не проводится. Кроме того, в информационном письме обращается внимание на то, что акты прокурорского реагирования свидетельствуют о крайне низком уровне подготовленности уполномоченных прокуроров районов, поверхностном знании ими ведомственных приказов, положений федерального законодательства, об

---

<sup>170</sup> Решение Коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 15 февраля 2018 г. «Об итогах работы органов прокуратуры за 2017 год и о задачах по укреплению законности и правопорядка на 2018 год». URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/60100> (дата обращения: 27.06.2020).

отсутствии понимания специфики надзора за оперативно-розыскной деятельностью.

По результатам проведенного в рамках настоящей главы исследования представляется возможным сделать следующие выводы.

1. Для обеспечения всесторонней и объективной оценки эффективности деятельности органов прокуратуры необходимо сбалансированное сочетание количественных и качественных показателей. К количественным показателям относятся статистические сведения о деятельности прокуратуры за определенный период, в том числе в их сравнении с предыдущими периодами. Качественные показатели более разнообразны и включают в себя своевременность и правомерность прокурорского вмешательства, полноту принимаемых мер; полноту использования возможностей межведомственного взаимодействия; качество актов прокурорского реагирования, их обоснованность и законность изложенных в них требований; фактическое восстановление нарушенных прав; состояние законности после принятия мер прокурорского реагирования.

2. Показатели деятельности прокуратуры оцениваются обществом и государством при помощи таких организационно-правовых институтов, как ежегодный доклад Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка в РФ и о проделанной работе по их укреплению; аналитические материалы Генеральной прокуратуры РФ, прокуратур субъектов РФ; межведомственные запросы. Важную роль играет оценка обществом деятельности прокуратуры, которая отражается, в частности, посредством социологических опросов, а также посредством публикаций в СМИ, которые в демократическом обществе служат одним из важнейших источников информации о качестве деятельности органов государственной власти.

3. Совершенствование надзорной деятельности прокуратуры РФ должно осуществляться на четкой нормативно-правовой основе, включающей приказы, указания, распоряжения Генеральной прокуратуры РФ, а также акты рекомендательного характера (методические рекомендации, письма,

разъяснения), по следующим направлениям: 1) переход от оценки эффективности деятельности прокуратуры исключительно на основании количественных статистических показателей к использованию показателей, отражающих качество надзорной деятельности, ее результативность; 2) вынесение на публичное обсуждение различных общественно значимых вопросов в сфере надзора за исполнением законов; проведение общественного мониторинга деятельности органов прокуратуры; активное освещение деятельности органов прокуратуры в СМИ; 3) согласование деятельности прокуратуры с органами государственной власти в вопросах надзорной политики; 4) обеспечение комплексного характера надзорной деятельности прокуратуры, которая должна включать изучение причин, повлекших совершение нарушений, и условий, им способствовавших, профилактику нарушений закона; 5) обеспечение контроля за исполнением мер прокурорского реагирования в целях восстановления нарушенных прав и укрепления законности; 6) правильная расстановка приоритетов в надзорной деятельности, повышение внимания к существенным нарушениям закона; 7) повышение качества организации работы в органах прокуратуры, а также уровня профессиональной подготовки прокурорских работников; 8) внедрение электронных систем оценки прокурорских работников.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование деятельности Прокуратуры РФ с позиций концепции надзорной политики позволяет сделать ряд выводов, представляющих интерес для понимания механизмов формирования и реализации надзорного направления юридической политики в России, а также повышения эффективности государственного надзора, осуществляемого органами прокуратуры.

1. Сформулировано авторское определение юридической политики, под которой предложено понимать политику, проводимую в государственно-правовой сфере жизнедеятельности общества, осуществляемую посредством юридического инструментария, направленную на совершенствование, комплексное развитие и поддержание эффективного функционирования юридической сферы государства, режима законности и правопорядка.

2. Исследование деятельности прокуратуры в рамках политологического подхода позволило рассмотреть функционирование органов прокуратуры в контексте проводимой государством надзорной политики. При рассмотрении деятельности прокуратуры с точки зрения надзорного направления юридической политики стало возможным проведение более глубокого исследования процесса функционирования системы прокуратуры в целом, порядка принятия решений по управлению надзорной деятельностью, средств, при помощи которых органами прокуратуры реализуется надзорная политика. Исследование деятельности прокуратуры как органа надзорной политики через призму юридической политики позволило выявить основные признаки надзорной политики, определить механизмы ее формирования и реализации в механизме государства.

3. Сформулировано авторское определение надзорной политики государства, под которой предлагается понимать направление юридической политики, составляющее методологическую основу правоприменительной деятельности и представляющее собой научно обоснованную четкую

программу управленческих действий, последовательно осуществляемых субъектами государственного надзора на систематической основе в целях обеспечения законности и правопорядка.

4. Установлено, что формирование и реализация надзорной политики включает в себя законодательное регулирование деятельности надзорных органов, определение целей и задач надзорной политики, определение субъектов, на которых возлагается реализация основных направлений надзора. Следующий уровень формирования и реализации надзорной политики заключается в управлении системой прокуратуры РФ, в обеспечении ее функционирования. Важнейшими средствами реализации надзорной политики в системе прокуратуры выступают издание Генеральной прокуратурой РФ приказов, указаний, распоряжений, разъяснений, методических рекомендаций.

5. Обосновано выделение надзорной власти как самостоятельной ветви власти наряду с законодательной, исполнительной и судебной. Установлено, что надзорная власть осуществляется прокуратурой РФ как органом общего надзора за законностью и различными федеральными службами, осуществляющими надзор в отдельных сферах. Особенности данного направления государственной деятельности в системе разделения властей заключаются в осуществлении независимого внешнего надзора за исполнением законов, в том числе в отношении органов исполнительной власти. Значимость надзорной ветви власти заключается в том, что ее органами реализуется надзорная политика государства, в ходе которой обеспечивается соблюдение законов всеми субъектами права посредством реагирования на выявленные нарушения и принятия мер для их пресечения, привлечения нарушителей к ответственности, что позволяет поддерживать законность и правопорядок в государстве.

6. Сформулирован вывод о том, что компетенцию прокуратуры составляют ее полномочия, представляющие собой средства юридической надзорной политики: 1) полномочия по выявлению нарушений закона (связанные с беспрепятственным посещением поднадзорных органов и

организаций, доступом к документам и информации, правом требовать от контролирующих органов проведения проверок или выделения специалистов для проведения прокурорских проверок); 2) полномочия по реагированию на выявленные нарушения (вынесение прокурором протеста, представления об устранении нарушений закона, постановления о возбуждении производства об административном правонарушении); 3) полномочия по предотвращению правонарушений (вынесение прокурором предостережения о недопустимости нарушения закона); 4) полномочия по защите прав и свобод граждан (рассматривать сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина; разьяснять пострадавшим порядок защиты их прав и свобод; принимать меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба). Перечисленные полномочия в своей совокупности способствуют достижению целей осуществляемой прокуратурой надзорной политики, заключающихся в обеспечении законности и правопорядка.

7. Сформулирована классификация средств реализации надзорной политики, которые предложено разделить на правовые и организационные. Правовые средства реализации надзора включают в себя, во-первых, издание в системе прокуратуры различных нормативно-правовых актов (приказы, указания, распоряжения Генеральной прокуратуры РФ), а также актов рекомендательного характера (методические рекомендации, письма, разъяснения), и во-вторых, правовые средства прокурора, которые делятся на средства выявления нарушений (прокурорская проверка) и средства реагирования на выявленные нарушения (протест, представление об устранении нарушений закона, постановление о возбуждении административного производства и предостережение о недопустимости нарушения закона). Организационные средства реализации надзорной политики, в свою очередь, включают в себя подбор и расстановку кадров, распределение обязанностей между прокурорскими работниками,

планирование работы, ведение учета и статистической отчетности, координацию деятельности правоохранительных органов, взаимодействие с другими надзорными органами; проведение семинаров, конференций, повышения квалификации прокурорских работников. Системное применение правовых и организационных средств надзорной политики обеспечивает эффективность ее осуществления, достижение ее целей и задач.

8. Установлено, что для обеспечения всесторонней и объективной оценки эффективности деятельности органов прокуратуры необходимо сбалансированное сочетание количественных и качественных показателей. К количественным показателям относятся статистические сведения о деятельности прокуратуры за определенный период, в том числе в их сравнении с предыдущими периодами. Качественные показатели более разнообразны и включают в себя своевременность и правомерность прокурорского вмешательства, полноту принимаемых мер; полноту использования возможностей межведомственного взаимодействия; качество актов прокурорского реагирования, их обоснованность и законность изложенных в них требований; фактическое восстановление нарушенных прав; состояние законности после принятия мер прокурорского реагирования. Установлено, что показатели деятельности прокуратуры оцениваются обществом и государством при помощи таких организационно-правовых институтов, как ежегодный доклад Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка в РФ и о проделанной работе по их укреплению; аналитические материалы Генеральной прокуратуры РФ, прокуратур субъектов РФ; межведомственные запросы. Важную роль играет оценка обществом деятельности прокуратуры, которая отражается, в частности, в социологических опросах, а также посредством публикаций в СМИ, которые в демократическом обществе служат одним из важнейших источников информации о качестве деятельности органов государственной власти.

9. Совершенствование надзорной деятельности прокуратуры РФ должно осуществляться на четкой нормативно-правовой основе, включающей приказы,

указания, распоряжения Генеральной прокуратуры РФ, а также акты рекомендательного характера (методические рекомендации, письма, разъяснения), по следующим направлениям: 1) переход от оценки эффективности деятельности прокуратуры исключительно на основании количественных статистических показателей к использованию показателей, отражающих качество надзорной деятельности, ее результативность; 2) вынесение на публичное обсуждение различных общественно значимых вопросов в сфере надзора за исполнением законов; проведение общественного мониторинга деятельности органов прокуратуры; активное освещение деятельности органов прокуратуры в СМИ; 3) согласование деятельности прокуратуры с органами государственной власти в вопросах надзорной политики; 4) обеспечение комплексного характера надзорной деятельности прокуратуры, которая должна включать изучение причин, повлекших совершение нарушений, и условий, им способствовавших, профилактику нарушений закона; 5) обеспечение контроля за исполнением мер прокурорского реагирования в целях восстановления нарушенных прав и укрепления законности; 6) правильная расстановка приоритетов в надзорной деятельности, повышение внимания к существенным нарушениям закона; 7) повышение качества организации работы в органах прокуратуры, а также уровня профессиональной подготовки прокурорских работников; 8) внедрение электронных систем оценки прокурорских работников.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ. 16.03.2020. № 11. Ст. 1416.

3. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 10.02.2014. № 6. Ст. 548.

4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

5. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // Собрание законодательства РФ. 18.11.2002. № 46. Ст. 4532.

6. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 28.07.2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.

7. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 11.10.2018) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 20.07.2009. № 29. Ст. 3609.

8. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении

государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ред. от 02.08.2019) // Собрание законодательства РФ. 29.12.2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6249.

9. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 26.07.2019) // Собрание законодательства РФ. 20.11.1995. № 47. Ст. 4472.

10. Указ Президента РФ от 21.11.2012 № 1563 «О классных чинах прокурорских работников органов и организаций прокуратуры РФ» (ред. от 25.04.2019) // Собрание законодательства РФ. 26.11.2012. № 48. Ст. 6662.

11. Указ Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» (ред. от 03.02.2020) // Собрание законодательства РФ. 02.01.2006. № 1. Ст. 118.

12. Постановление Правительства РФ от 30.06.2010 № 489 «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (ред. от 28.01.2019) // Собрание законодательства РФ. 12.07.2010. № 28. Ст. 3706.

13. Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 08.03.2010. № 10. Ст. 1084.

14. Постановление Правительства РФ от 30.09.2004 № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» (ред. от 15.04.2020) // Собрание законодательства РФ. 04.10.2004. № 40. Ст. 3961.

15. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 323 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения» (ред. от 26.11.2019) // Собрание законодательства РФ. 12.07.2004. № 28. Ст. 2900.

16. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 324 (ред. от 21.02.2018) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости» // Собрание законодательства РФ. 12.07.2004. № 28. Ст. 2901.

17. Приказ Генпрокуратуры России от 11.03.2020 № 146 «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

18. Приказ Генпрокуратуры России от 27.11.2019 № 830 «Об утверждении Концепции безопасности органов и организаций прокуратуры РФ» // Законность. 2020. № 1.

19. Приказ Генпрокуратуры России от 10.10.2019 № 715 «Об организации деятельности прокуратур городов с районным делением» // Законность. 2019. № 11.

20. Приказ Генпрокуратуры России от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» // Законность. 2018. № 9.

21. Приказ Генпрокуратуры России от 14.09.2017 № 627 «Об утверждении Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года» // Законность. 2017. № 12.

22. Приказ Генпрокуратуры России от 03.03.2017 № 140 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в жилищно-коммунальной сфере» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

23. Приказ Генпрокуратуры России от 11.05.2016 № 276 «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации» (ред. от 23.12.2019) // Законность. 2016. № 8.

24. Приказ Генерального прокурора РФ от 07.02.2013 № 58 «Об утверждении Положения о применении общих подходов при подготовке и проведении проверок деятельности прокуратур субъектов РФ и приравненных к ним прокуратур» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

25. Приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» (ред. от 21.09.2018) // Законность. 2013. № 4.

26. Приказ Генпрокуратуры России от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» // Законность. 2012. № 3.

27. Приказ Генпрокуратуры России от 29.12.2011 № 450 «О введении в действие Инструкции по делопроизводству в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации» (ред. от 11.12.2018) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

28. Приказ Генпрокуратуры России от 24.11.2008 № 243 (ред. от 15.03.2018) «Об участии органов прокуратуры в законопроектной работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления» // СПС «КонсультантПлюс».

29. Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (ред. от 21.06.2016) // Законность. 2008. № 3.

30. Приказ Генпрокуратуры России от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» (ред. от 20.02.2020) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

31. Приказ Генпрокуратуры России от 17.09.2007 № 144 (ред. от 26.08.2019) «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» // СПС «КонсультантПлюс».

32. Положение о Главном управлении по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации (утв. Генпрокуратурой России 11.10.2017) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

33. Указание Генпрокуратуры России от 20.02.2020 N 84/23 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере функционирования железнодорожного транспорта» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

34. Указание Генпрокуратуры России от 19.03.2020 № 175/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере обеспечения безопасности дорожного движения» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

35. Указание Генпрокуратуры России от 18.03.2020 № 170/7 «Об активизации прокурорского надзора за исполнением требований законодательства о целевом использовании бюджетных средств» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

36. Указание Генпрокуратуры России от 06.03.2020 № 137/9 «О совершенствовании работы по рассмотрению обращений и приему граждан в органах прокуратуры РФ» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

37. Указание Генпрокуратуры России от 21.09.2018 № 602/27 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законов при выявлении, пресечении, раскрытии и расследовании преступлений экстремистской направленности» // Законность. 2018. № 11.

38. Распоряжение Генпрокуратуры России от 03.03.2017 № 139/7р «Об организации проведения в органах прокуратуры Российской Федерации Всероссийского дня приема предпринимателей» (ред. от 21.08.2019) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

39. Распоряжение Генпрокуратуры России от 16.05.2016 № 288/7р «Об организации надзора за исполнением законов межрегиональными

территориальными органами федеральных государственных органов» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

40. Информационное письмо Генпрокуратуры России от 06.11.2018 № 86-13-2018/Ид9392-18 «Об отдельных вопросах практики применения статьи 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Законность. 2019. № 1.

41. Письмо Генеральной прокуратуры РФ от 20.07.2012 № 76/2-146-2012 «Об упорядочении направления поручений о проведении проверок в федеральные контролирующие органы» // СПС «КонсультантПлюс».

42. Методические рекомендации по организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об обращении с отходами производства и потребления (утв. Генпрокуратурой России 28.12.2018 N 74/3-34-2018) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

43. Письмо Генпрокуратуры РФ от 27.02.2004 № 36-12-2004 «О Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

44. Информационное письмо прокуратуры Свердловской области от 16.06.2016 № 16/3-09-2016 «О недостатках в организации и осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов об оперативно-розыскной деятельности» // Архив прокуратуры Свердловской области. 2016.

45. Ведомственный план Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2020 год (утв. Россельхознадзором 31.03.2020) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

### **Правоприменительная практика и статистика России**

46. Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции РФ не вступивших в силу положений Закона РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании

регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции РФ порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента РФ» // Собрание законодательства РФ. 23.03.2020. № 12. Ст. 1855.

47. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «Агора», регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2015. № 2.

48. Определение Конституционного Суда РФ от 24.03.2005 № 110-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Будко Александра Павловича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 24 Федерального закона «О прокуратуре РФ» // СПС «КонсультантПлюс».

49. Определение Конституционного Суда РФ от 24.02.2005 № 84-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Моторичевой Ирины Ивановны на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

50. Определение Конституционного Суда РФ от 25.03.2004 № 84-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Королева Владислава Анатольевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 3, 4 и 5 Федерального закона «О прокуратуре РФ» // СПС «КонсультантПлюс».

51. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 19.03.2019 № АПЛ19-75 // СПС «КонсультантПлюс».

52. Определение Верховного Суда РФ от 27.12.2017 № 310-АД17-19687 по делу № А64-1102/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

53. Решение Верховного Суда РФ от 1 ноября 2019 г. по делу № 12-365/2018. URL: <https://sudact.ru/vsrf/doc/r88g0vnoIZgu/> (дата обращения: 27.06.2020).

54. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 13.10.2017 № Ф10-3717/2017 по делу № А64-1102/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

55. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 10.06.2020 № Ф09-1535/20 по делу № А71-8447/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

56. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 28.07.2020 № Ф03-2000/2020 по делу № А24-6270/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

57. Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 26.02.2020 № 88а-3309/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

58. Решение Абзелиловского районного суда Республики Башкортостан от 30 января 2020 г. по делу № 12-111/2019. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/8SiebbyY9wJT/> (дата обращения: 26.07.2020).

59. Решение Красногорского городского суда Московской области от 30 ноября 2015 г. по делу № 2-5182/2015. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/mPs6valRcZVf/> (дата обращения: 26.07.2020).

60. Решение Первоуральского городского суда Свердловской области от 26 ноября 2018 г. по делу № 2-2740/2018. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/QZAKMzrEkt1W/> (дата обращения: 26.07.2020).

61. Решение Каменского районного суда Свердловской области от 16 мая 2016 г. по делу № 2-262/2016. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/koBXU13tax1O/> (дата обращения: 26.07.2020).

62. Решение Шиловского районного суда Рязанской области от 3 декабря 2019 г. по делу № 2-414/2019. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/qcBoATzMMCVb/> (дата обращения: 26.07.2020).

63. Решение Коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 15 февраля 2018 г. «Об итогах работы органов прокуратуры за 2017 год и о

задачах по укреплению законности и правопорядка на 2018 год». URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/60100> (дата обращения: 27.06.2020).

64. Ведомственная статистика за 12 месяцев 2019 года. Прокуратура Свердловской области. URL: <http://prokurat-so.ru/vedomstvennaya-statistika-zamesyacev-goda-60171> (дата обращения: 27.06.2020).

65. Состояние надзора в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Ведомственная статистика за 12 месяцев 2019 года. Прокуратура Свердловской области. URL: <http://prokurat-so.ru/vedomstvennaya-statistika-zamesyacev-goda-60171> (дата обращения: 27.06.2020).

66. Доклад Генерального прокурора РФ на расширенном заседании коллегии, посвященном итогам работы органов прокуратуры за 2019 год и задачам по укреплению законности и правопорядка на 2020 год <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1809484/> (дата обращения: 26.07.2020).

#### **Монографии, учебники, учебные пособия, словари**

67. Авакьян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации. М., 1996. 385 с.

68. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2006. 463 с.

69. Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1999. 396 с.

70. Государственное право Российской Федерации: учебник / под ред. О.Е. Кутафина. М., 1996. 587 с.

71. Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. Л., 1990. 298 с.

72. Джагарян А.А. Конституционно-правовые основы государственного контроля в Российской Федерации. М.: Формула права, 2008. 235 с.

73. Ергашев Е.Р. Предостережение о недопустимости нарушения закона как надзорный акт прокурорского реагирования: учеб. пособие. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2009. 19 с.

74. Ергашев Е.Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник. М.: Юрайт, 2012. 392 с.

75. Конин Н.М. Российское административное право. Общая часть: курс лекций. Саратов: СГАП, 2001. 462 с.

76. Коробова А.П. Понятие и структура правовой политики // Правовая политика: теория и практика: монография / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2006. 357 с.

77. Луковская Д.И. Политические и правовые учения: историко-теоретический аспект. Л., 1985. 258 с.

78. Малько А.В. Формы реализации и виды правовой политики // Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2003. 286 с.

79. Малюгин С.В. Законодательная политика в современной России: проблемы теории и практики: монография / под ред. С.В. Кодана. М.: Юрлитинформ, 2015. 184 с.

80. Настольная книга прокурора / под ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. М.: Юрайт, 2014. 481 с.

81. Петрухин И.Л. Прокурорский надзор и судебная власть. М., 2001. 329 с.

82. Правовая организация управления в органах прокуратуры: монография / С.Н. Братановский, А.А. Муканбеткалиев. М.: РИОР, 2012. 492 с.

83. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998. 616 с.

84. Чиркин В.Е. Контрольная власть. М.: Юрист, 2008. 465 с.

#### **Авторефераты и диссертации**

85. Ашурбеков Т.А. Правовые и организационные основы надзорной и иной функциональной деятельности прокуратуры в сфере национальной безопасности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. 26 с.

86. Бессарабов В.Г. Прокуратура в системе органов государственного контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. 27 с.

87. Ергашев Е.Р. Организация работы городской (районной) прокуратуры: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003. 26 с.

88. Малюгин С.В. Законодательная политика современного Российского государства: понятие, основные характеристики и направления реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2011. 35 с.

89. Мельников Н.В. Прокуратура России и ее роль в обеспечении конституционных прав и свобод граждан: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2001. 27 с.

90. Стерлинг М.Р. Правовое регулирование организации контрольной и надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. 26 с.

91. Шобухин В.Ю. Правовой статус прокуратуры и прокурорских работников Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. 26 с.

#### **Научные статьи**

92. Амирбеков К.И. Внутрисистемная экспертная оценка прокурорской деятельности: концептуальный подход // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2014. № 3 (41). С. 38-45.

93. Андриянов В.Н. Контрольная власть в системе разделения властей и ее реализация в современной России // Известия Байкальского государственного университета. 2011. № 1. С. 61-66.

94. Бакарджиев Я.В. Юридическая политика: подходы к понятию и содержанию // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2006. № 5 (60). С. 8-13.

95. Бакарджиев Я.В. О соотношении юридической политики и правовой политики как политико-правовых явлений // Современное право. 2009. № 3. С. 33-35.

96. Безсалий О.Р. Контроль за исполнением требований, изложенных в предостережении прокурора // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2016. № 4. С. 248-251.

97. Братановский С.Н., Стрельников В.В. Проблемы правового обеспечения деятельности российской прокуратуры // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2010. № 4 (291). С. 240-250.

98. Галиев Ф.Ф. Протест прокурора как акт правоприменительный // Правовое государство: теория и практика. 2012. № 3 (29). С. 76-80.

99. Графский В.Г. История права и правоведения: актуальные проблемы и темы // Евгению Алексеевичу Скрипилеву – ученики и коллеги. Екатеринбург, 2003. С. 13-17.

100. Гулягин А.Ю. Организация деятельности и управление в органах прокуратуры // Российский следователь. 2011. № 5. С. 30-33.

101. Елькина А.В. Организация работы в органах прокуратуры // Бизнес, менеджмент и право. 2019. № 2. С. 18-22.

102. Елькина А.В., Тювин А.А. Правовое обеспечение организации работы прокуратуры закрытого административно-территориального образования // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 1 (110). С. 161-167.

103. Жубрин Р.В. Оценка эффективности деятельности органов прокуратуры // Законность. 2014. № 12 (962). С. 46-47.

104. Жубрин Р.В., Андреев Б.В. Методологические вопросы анализа эмпирических результатов оценки эффективности деятельности органов прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2016. № 5 (55). С. 27-32.

105. Ивановская Л. Стратегия управления персоналом // Кадровик. Кадровый менеджмент. 2009. № 1. С. 42-46.

106. Ижаева Ф.А., Агаджанян В.Я. Статус прокуратуры в системе разделения властей // Интеллектуальный потенциал XXI века: ступени познания. 2012. № 10. С. 157-161.

107. Исаков Н.В. Политические и юридические основы современной правовой политики: теоретико-правовой анализ // Вестник Пятигорского государственного лингвистического университета. 2014. № 4. С. 379-383.

108. Казаков В.В. К вопросу о должной организации аналитической работы в прокуратуре города, района // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2019. № 3 (71). С. 31-37.

109. Капинус О.С., Андреев Б.В., Казарина А.Х. Проблемы совершенствования внутрисистемной оценки работы органов прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. № 5 (31). 2012. С. 3-14.

110. Клочков В.Г. Проблемы измерения и оценки эффективности прокурорского надзора по защите прав и свобод человека // Безопасность бизнеса. 2008. № 1. С. 29-34.

111. Кобец П.Н. Теоретические аспекты современной государственно-правовой политики, как отдельного вида правовой политики Российской Федерации // Инновационная наука. 2016. № 9 (21). С. 244-246.

112. Кобзарев Ф.М. К вопросу о понятийных основах теории организации работы и управления в органах прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2016. № 6 (56). С. 5-12.

113. Кобзарев Ф.М. Оценка эффективности координационной деятельности прокуратуры по борьбе с преступностью // Законность. 2014. № 11 (961). С. 20-23.

114. Коробова А.П. Понятие и структура правовой политики // Правовая политика: теория и практика: монография / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2006. С. 97-102.

115. Костенко М.А. Классификация средств правовой политики // Современное право. 2010. № 8. С. 7-9.

116. Литвиненко С.И. Делать не что, а как (системный подход к деятельности прокуратуры в Санкт-Петербурге) // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2012. № 2 (28). С. 3-5.

117. Магомедов М.А. Оценка эффективности реализации полномочий прокурора в концепции их доктринальной модели // Проблемы экономики и юридической практики. 2018. № 2. С. 206-210.

118. Максимов В.А. К вопросу об организации и методике планирования работы в прокуратуре города, района // Бизнес в законе. 2008. № 3. С. 191-193.

119. Малько А.В. Конституционная политика – правовая основа государственной политики // Социология и право. 2011. № 5 (11). С. 12-18.

120. Малюгин С.В. Законодательная политика государства: понятие, содержание и значение // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2011. № 1. С. 52-54.

121. Марченко Д.Э. Уголовно-исполнительная политика как часть правовой политики российского государства в сфере юридической ответственности // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. 2017. № 2 (29). С. 55-58.

122. Матузов Н.И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики // Правоведение. 1997. № 4. С. 15-19.

123. Миронов А.Н. Юридическая технология как средство реализации правовой политики // Политика и общество. 2008. № 10 (46). С. 16-20.

124. Мыцыков А. Как оценивать деятельность прокуратуры? // Законность. 2007. № 9. С. 38-43.

125. Омарова Х.М. Оценка эффективности координационной деятельности прокуратуры по борьбе с преступностью // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2015. № 7. С. 127-128.

126. Погодина Н.А., Карелин К.В. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе // Российская юстиция. 2012. № 3. С. 72-74.

127. Протасов В.Н. Правовая политика и политика в праве // Вестник Российской правовой академии. 2018. № 1. С. 12-16.

128. Рамазанова Э.Т., Агарабаданова Н.Р. Роль прокуратуры Российской Федерации в координации деятельности правоохранительных органов:

проблемы и меры повышения эффективности // Юридический вестник ДГУ. 2014. № 3. С. 79-82.

129. Рыбаков О.Ю., Тихонова С.В. Правовая политика как управление позитивным правом: новая версия теории правовой политики // *Lex russica*. 2015. Т. 100. № 3. С. 7-18.

130. Рябцев В.П. Развитие теоретических основ организации деятельности прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2013. № 2 (34). С. 23-29.

131. Самигуллин В.К. Правовая политика как разновидность политики // Правовое государство: теория и практика. 2010. № 4 (22). С. 10-14.

132. Свечников Н.И., Абрамова Е.А. Прокурорский надзор за соблюдением федерального законодательства // Вестник Пензенского государственного университета. 2018. № 1 (21). С. 8-13.

133. Сушина Т.Е. К вопросу о совершенствовании методических и организационных основ прокурорского надзора // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2017. № 6 (62). С. 55-62.

134. Ульянов А.Ю. Конституционализация института прокуратуры как закономерный этап развития Российской государственности // Вестник Томского государственного университета. Право. 2016. № 3 (21). С. 90-99.

135. Филоненко Т.В., Гайворонская Я.В. Антикоррупционная политика в системе мер правовой политики // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 3. С. 109-119.

136. Чечетин А.Е. О совершенствовании прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. № 3. С. 134-139.

137. Чупракова Е.Г., Плотникова Г.Н. К вопросу о конституционно-правовом статусе прокуратуры в Российской Федерации // *Colloquium-journal*. 2019. № 12 (36). С. 127-129.

138. Шевченко В.Ю. Взаимодействие органов законодательной власти и прокуратуры Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека //

Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 3 (116). С. 64-67.

139. Шобухин В.Ю. К вопросу о конституционно-правовом регулировании статуса Российской прокуратуры // Российское право: Образование. Практика. Наука. 2015. № 4 (88). С. 73-78.

140. Шобухин В.Ю. К вопросу о праве законодательной инициативы прокурора // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2009. № 4. С. 230-232.

141. Шундигов К.В. О некоторых методологических проблемах формирования научного понятия правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 1. С. 6-15.

142. Шундигов К.В. Юридические средства реализации правовой политики // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1997. № 4 (219). С. 149-150.