

Научная статья
УДК/UDC 340:342.5
DOI: 10.21779/2224-0241-2024-52-4-25-28

Организация надзорной деятельности органов прокуратуры в Российской Федерации: актуальные вопросы

М. А. Мирзаев

Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, mirzaev47@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные вопросы организации надзорной деятельности органов прокуратуры. Говорится, что среди полномочий прокуратуры РФ значимое место занимает надзорная деятельность. Проводится анализ надзорной деятельности органов прокуратуры. Дается определение надзорной деятельности прокуратуры РФ. Определяются некоторые особенности разграничения полномочий внутри системы органов прокуратуры, состояние надзорной деятельности прокуратуры в настоящее время. Перечисляются принципы организации и деятельности российской прокуратуры. Установлены правомочия прокурора при осуществлении надзорной деятельности. Выявлены основные нарушения, возникающие при осуществлении указанной деятельности, и даны рекомендации по их устранению. Проанализированы различные акты прокурорского реагирования как правовые средства при выявлении, устранении и предупреждении нарушений. Делается вывод о необходимости совершенствования надзорной деятельности органов прокуратуры.

Ключевые слова: нормативные правовые акты, органы прокуратуры, надзорная деятельность, верховенство закона, Российская Федерация

Для цитирования: Мирзаев М.А. Организация надзорной деятельности органов прокуратуры в Российской Федерации: актуальные вопросы // Юридический вестник ДГУ. 2024. Т. 52, № 4 (72). С. 25–28. DOI: 10.21779/2224-0241-2024-52-4-25-28

Original article

Organization of supervisory activities of the Prosecutor's Office in the Russian Federation: current issues

Mirza A. Mirzaev

Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, mirzaev47@mail.ru

Abstract. The topical issues of organizing the supervisory activities of the prosecutor's office are considered in the article. It is said that among the powers of the prosecutor's office of the Russian Federation, supervisory activities occupy a significant place. An analysis of the supervisory activities of the prosecutor's office is being carried out. A definition of the supervisory activities of the prosecutor's office of the Russian Federation is given. Some features of the delimitation of powers within the system of prosecutor's offices are being determined, the state of supervisory activities of the prosecutor's office is currently being determined. The principles of organization and activities of the Russian prosecutor's office are listed. The powers of the prosecutor in the implementation of supervisory activities have been established. The main violations arising during the implementation of this activity were identified, and recommendations for their elimination were given. Various acts of prosecutor's response were analyzed as legal means when identifying, eliminating and preventing violations. It is concluded that it is necessary to improve the supervisory activities of the prosecutor's office.

Keywords: law enforcement agencies, civil society, interaction, state power, state mechanism

For citation: Mirzaev M.A. Organization of supervisory activities of the Prosecutor's Office in the Russian Federation: current issues. *Yuridicheskii vestnik DGU = Law Herald of DSU*, 2024, vol. 52, no. 4 (72), pp. 25–28. DOI: 10.21779/2224-0241-2024-52-4-25-28. (In Russ.).

Российская прокуратура как основной орган государственной власти обеспечивает исполнение законодательства РФ, контролирует исполнение законов, осуществляет надзор, способствуя, тем самым, закреплению принципа законности в нашей стране. Другими словами, прокурорская деятельность основана на организации и проведении прокурорского надзора [1, с. 561].

Что же представляет собой прокуратура Российской Федерации? Так, А.Ф. Шайхлисламова от-

мечает, что прокуратура в РФ – это единая федеральная система органов, в задачу которой входит осуществление от имени Российской Федерации надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на её территории. Прокуратура Российской Федерации выполняет и иные дополнительные функции, установленные федеральными законами страны [2, с. 805].

Б.Н. Громацкий считает, что прокуратура – это централизованная система органов государ-

ственной власти, осуществляющих на основе Конституции и законов РФ обвинительную, контрольно-надзорную и прочие функции [3]. Н.П. Кириллова, полагает, что прокуратура РФ – это самостоятельный централизованный орган государственной власти, действующий в системе правоохранительных органов государства, обеспечивающий права и свободы человека, а также государственную безопасность [4].

Как видим, среди полномочий прокуратуры РФ важное место занимает надзорная деятельность.

Полномочия, обязанности, организация и порядок деятельности прокуратуры РФ определяются Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». Вопрос организации надзорной деятельности органов прокуратуры представляется актуальным в настоящее время, что обусловлено, прежде всего, необходимостью совершенствования данного института.

Надо сказать также, что у любой общественно-полезной деятельности есть цель, достигнуть которую можно путем применения передовых технологий, методов и способов действий. Это повышает эффективность каждой конкретной деятельности, в том числе надзорной деятельности органов прокуратуры, целью которой является «обнаружение, устранение и пресечение всевозможных нарушений законности и способствующих им обстоятельств посредством проведения проверок и реализации их результатов в установленном законом порядке» [5, с. 168].

В контексте данной статьи, прежде всего, необходимо дать определение надзорной деятельности органов прокуратуры.

Прежде всего, надо сказать, что в статье 21 Закона о прокуратуре определяется предмет общего надзора прокуратуры РФ¹.

Как полагает Р.М. Махьянова, надзорная деятельность органов прокуратуры – «самостоятельный и последовательный прокурорско-надзорный процесс, связанный с организацией, проведением и реализацией результатов проверок исполнения законов вне уголовно-правовой сферы» [5, с. 172].

Б.Н. Громацкий полагает, что прокурорский надзор является особой формой государственного контроля за исполнением законодательства на российской территории [3].

Среди важных функций прокуратуры основное значение имеет надзор за исполнением законов. Надзор осуществляется не только за соответствием Конституции РФ и закону правового акта, но и за соблюдением указов Президента России и постановлений Правительства.

В основе надзорной деятельности лежат прокурорские проверки по различным направлениям надзора. Как представляется, качество прокурорских проверок связано с каждым надзорным действием, то

есть оно должно быть аргументированным и целесообразным относительно конкретной ситуации.

Таким образом, прокурорский надзор является важнейшим направлением прокурорской деятельности, так как является действенным инструментом обеспечения законности в Российской Федерации. Вместе с тем, современные реалии общественных отношений, характеризующиеся общемировым кризисом, вызванным падением цен на нефть, распространением коронавирусной инфекции, санкционным характером международных отношений, свидетельствуют о том, что эффективность прокурорского надзора в современных условиях значительно снизилась, что требует научного осмысления с целью дальнейшего совершенствования действующего законодательства [6, с. 197].

Государством усовершенствованы некоторые функции органов прокуратуры, но этого недостаточно. Как полагает Е.В. Медведева, «необходимо проведение более глубокого преобразования в рамках увеличения факторов количественного критерия и видового разнообразия кадрового состава, а также обеспечение разграничения полномочий внутри аппарата территориальных отделов прокуратуры» [7, с. 207].

В последние годы произошло существенное реформирование органов прокуратуры. Законодатель по-новому подошел к организации прокурорского надзора. В качестве предмета отдельной отрасли теперь выступает надзор за соблюдением прав и свобод человека.

В 2020 г. в нашей стране была проведена модернизация судебной системы, которая в современных условиях представляется оправданной. Ряд предложений Президента РФ В.В. Путина касались изменения деятельности органов российской прокуратуры. В частности, в Конституцию была возвращена и расширена дефиниция «прокуратура Российской Федерации». Она была дополнена некоторыми широкими направлениями надзорной функции прокуратуры и узким направлением – содействием осуществлению правосудия. К тому же в Конституции (ст. 129) был установлен ряд запретов и ограничений в работе органов прокуратуры, изменен порядок назначения на должность Генерального прокурора, прокуроров субъектов Федерации и т.д.²

Надо подчеркнуть, что функционирование органов прокуратуры основывается на принципах организации и деятельности прокуратуры, закрепленных в российской Конституции и в Законе о прокуратуре РФ. Они устанавливают общие признаки и требования, предъявляемые к ее функционированию. Это такие принципы, как принцип централизации; единства; законности; самостоятельности; гласности [1, с. 561].

Эти принципы не должны нарушать должностные лица, которые осуществляют государ-

¹ О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17 янв.1992 г. № 2202-1: в ред. от 13 июня 2023 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»: Федеральный конституционный закон от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ственный надзор за исполнением законодательства Российской Федерации.

Одним из принципов организации надзорной деятельности прокуратуры следует считать эффективность. Для повышения эффективности деятельности прокуратуры рациональным представляется регламентация разграничения полномочий между прокурорами с целью обеспечения в полной мере правозащитной функции прокуратуры на многих направлениях.

Однако при реализации прокурорского надзора возникает ряд проблем, требующих решения. Среди основных проблем организации надзорной деятельности органов прокуратуры, снижающих ее эффективность, можно назвать следующие:

1. Первая проблема – низкая законность деятельности органов дознания и органов предварительного следствия при проверке, вследствие чего повышается нагрузка на органы прокуратуры при реализации надзора. Полагаем, что надо увеличить сроки проверки, что окажет положительное воздействие на работу данных органов, улучшив ее показатели.

2. Значительный объем нагрузки при исполнении прокурорского надзора с непрерывной сменой кадров. Следует также сменить организационную структуру в прокуратурах субъектов федерации, расширив их штаты. Это будет способствовать снижению объема нагрузки в надзорных органах, которая возложена на 1-го помощника прокурора.

3. Понижение уровня профессиональной компетенции у помощников прокуроров в регионах. Предполагаем, что решить эту проблему можно, проводив каждый год дополнительное профессиональное обучение.

4. Отсутствие надзорных полномочий в отношении граждан, для чего следует внести изменения в законодательство.

5. Отсутствие надзорных полномочий за соблюдением прав организаций. Полагаем необходимым внести изменения в положения Закона № 2202-1 [8, с. 232].

Одним из путей решения данных проблем является внедрение цифровых технологий в органы прокуратуры. Это – часть программы «Цифровая экономика», согласно которой прокурорский надзор должен быть высокоэффективным, технологичным, а документооборот – электронным.

Надо отметить, что сегодня во многих органах прокуратуры активно проводится работа по оптимизации ряда правовых процессов. Однако это не исключает некоторые моменты, которые следует изменить для повышения значимости полученных результатов. Так, занесение информации о проведенных мероприятиях, как справедливо полагает Е.В. Медведев, должно входить в полномочия определенных сотрудников органов прокуратуры [7, с. 207].

Фундаментальной проблемой организационного устройства российской прокуратуры следует считать качество и количество кадров. Требования к должности прокурора включают надлежащую правовую подготовку. В настоящее время в городских и районных прокуратурах надо отметить недостаточное количество кадров из-за ужесточения требований к их образованию. Однако это закономерно, так как способствует повышению качества штатного состава, хотя на практике, по мнению ученых, неоднозначно реализуется [9, с. 49]. Эта проблема требует скорейшего решения.

Как представляется, прав П.И. Иванов, полагающий, что требуется модернизация прокурорского надзора (т.е. профессиональная переподготовка работников на основе программы повышения квалификации); трансформация на основе цифровизации, организации и деятельности органов прокуратуры; разработка и внедрение высокотехнологичных способов прокурорского надзора при выявлении и устранении нарушений законности в этой сфере [10, с. 181].

Для решения названных проблем, прежде всего, необходимо совершенствование законодательства в данной сфере. Думается, что для надзорной деятельности органов прокуратуры необходима более четкая правовая регламентация.

В заключение сделаем следующие выводы.

Прокуратура РФ исполняет надзорные функции, направленные на исполнение органами прокуратуры законов, действующих на российской территории. Она также является участником законодательного процесса.

Поправками 2000 г. судебная власть и прокуратура были объединены в единый раздел. Однако реформой внесены лишь корректировки, не повлиявшие на правовой статус прокуратуры. Однако эти попытки представляются недостаточными. Вследствие этого необходимо принятие самостоятельного законодательного акта, регулирующего надзорную деятельность прокуратуры, что позволит решить проблему качества этой деятельности.

Представляется необходимым в Конституции РФ закрепить организационные и правовые основы деятельности прокуратуры, а полномочия и порядок деятельности – в федеральном конституционном законе.

Необходимо увеличить количественный критерий и разнообразить виды кадрового состава, разграничить полномочия сотрудников аппарата территориальных отделов прокуратуры.

Нужно выработать важнейшие механизмы совершенствования надзорной деятельности органов прокуратуры и с этой целью совершенствовать правовое регулирование прокурорского надзора.

Список источников

1. Жданова Д.М. Проблемы организации и деятельности органов прокуратуры на современном этапе // Инновации. Наука. Образование. 2020. № 24. С. 561-565.
2. Шайхлисламова А.Ф. Конституционно-правовые основы деятельности прокуратуры РФ // Форум молодых ученых. 2020. № 6 (46). С. 804-807.
3. Громацкий Б.Н. Прокуратура как надзорный орган в Российской Федерации // Международный научно-исследовательский журнал. 2022. № 8 (122). С. 1-3. DOI: <https://doi.org/10.23670/IRJ.2022.122.102>

4. *Кириллова Н.П.* Прокурорский надзор: учебник и практикум. Москва: Юрайт, 2019. 330 с.
5. *Махьянова Р.М.* Оценка эффективности надзорной деятельности органов прокуратуры // *Военное право*. 2022. № 5 (75). С. 168-173.
6. *Сорокин И. В.* Проблемные аспекты прокурорского надзора в современной России // *Молодой ученый*. 2022. № 1 (396). С. 197-199. URL: <https://moluch.ru/archive/396/87705/> (дата обращения: 01.07.2023).
7. *Медведева Е.В.* Некоторые вопросы организационно-правового устройства работы в системе органов прокуратуры // *International Journal of Humanities and Natural Sciences*, vol. 12-1 (75), 2022. С. 205–208.
8. *Ковалёва Ф.Х.* Актуальные проблемы организации и деятельности органов прокуратуры на современном этапе // *Социальное управление*. 2021. Т. 3. № 4. С. 230-236.
9. *Алева-Герман Е.А.А.* Многофункциональность прокуратуры Российской Федерации: сущность, характерные черты // *Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации*. 2021. №3 (83). С. 49-54.
10. *Иванов П.И.* Некоторые проблемы, связанные с прокурорским надзором за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности, и пути их решения // *Вестник Восточно-Сибирского института Министерства внутренних дел России*. 2021. № 3 (98). С. 178–187.

References

1. *Zhdanova D.M.* Problemy organizatsii i deyatel'nosti organov prokuratury na sovremennom etape [Problems of the organization and activities of the prosecutor's office at the present stage], *Innovatsii. Nauka. Obrazovanie [Innovations. The science. Education]*, 2020, no. 24, pp. 561-565. (In Russ.).
2. *Shaikhislamova A.F.* Konstitutsionno-pravovye osnovy deyatel'nosti prokuratury RF [Constitutional and legal foundations of the activities of the Prosecutor's Office of the Russian Federation], *Forum molodykh uchenykh [Forum of Young Scientists]*, 2020, no. 6 (46), pp. 804–807. (In Russ.).
3. *Gromatskii B.N.* Prokuratura kak nadzornyi organ v rossiiskoi federatsii [The prosecutor's office as a supervisory body in the Russian Federation], *Mezhdunarodnyi nauchno-issledovatel'skii zhurnal [International Research Journal]*, 2022, no. 8 (122). (In Russ.).
4. *Kirillova N.P.* Prosecutor's supervision: textbook and workshop. Moscow: Yurayt, 2019. 330 p. (In Russ.).
5. *Makh'yanova R.M.* Otsenka effektivnosti nadzornoj deyatel'nosti organov prokuratury [Evaluation of the effectiveness of the supervisory activities of the prosecutor's office], *Voennoe pravo [Military Law]*, 2022, no. 5 (75), pp. 168-173. (In Russ.).
6. *Sorokin I.V.* Problemnye aspekty prokurorskogo nadzora v sovremennoi Rossii [Problematic aspects of prosecutorial supervision in modern Russia], *Molodoi uchenyi [Young scientist]*, 2022, no. 1 (396), pp. 197-199. (In Russ.). URL: <https://moluch.ru/archive/396/87705/> (accessed 01.07.2023).
7. *Medvedeva E.V.* Nekotorye voprosy organizatsionno-pravovogo ustroystva raboty v sisteme organov prokuratury [Some questions of the organizational and legal structure of work in the system of prosecution bodies], *International Journal of Humanities and Natural Sciences [International Journal of Humanities and Natural Sciences]*, vol. 12-1 (75), 2022, pp. 205–208. (In Russ.).
8. *Kovaleva F.Kh.* Aktual'nye Problemy Organizatsii I Deyatel'nosti Organov Prokuratury Na Sovremennom Etape [Actual problems of the organization and activities of the prosecutor's office at the present stage], *Sotsial'noe upravlenie [Social management]*, 2021, vol. 3, no. 4, pp. 230-236. (In Russ.).
9. *Aleva-German E.A.A.* Mnogofunktsional'nost' prokuratury Rossiiskoi Federatsii: sushchnost', kharakternye cherty [Multifunctionality of the Prosecutor's Office of the Russian Federation: essence, characteristics], *Vestnik Universiteta prokuratury Rossiiskoi Federatsii [Bulletin of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation]*, 2021, no. 3 (83), pp. 49-54. (In Russ.).
10. *Ivanov P.I.* Nekotorye problemy, svyazannye s prokurorskim nadzorom za ispolneniem zakonov v operativno-rozysknoi deyatel'nosti, i puti ikh resheniya [Some problems associated with prosecutorial supervision over the execution of laws in the operational-search activity, and ways to solve them], *Vestnik Vostochno-Sibirskogo instituta Ministerstva vnutrennikh del Rossii [Bulletin of the East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia]*, 2021, no. 3 (98), pp. 178–187. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Мирзаев Мирза Абдуллаевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права Дагестанского государственного университета, г. Махачкала, Российская Федерация. E-mail: mirzaev47@mail.ru

Поступила в редакцию 23.12.2023 г.; одобрена после рецензирования 28.05.2024 г.; принята к публикации 06.12.2024 г.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Mirzaev Mirza Abdullaevich, Associate Professor of the Department of Theory of State and Law, Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation. E-mail: mirzaev47@mail.ru

Received 23.12.2023; approved after reviewing 28.05.2024; accepted for publication 06.12.2024