

© Дмитрий Сергеевич Боголепов

главный специалист управления Генеральной прокуратуры РФ

E-mail: bog666@inbox.ru

© Михаил Александрович Сычев

старший инспектор по особым поручениям
главного информационного центра МВД России

E-mail: sychev198217@mail.ru

© Сергей Николаевич Ушаков

канд. юрид. наук,
Владимирский филиал РАНХиГС
E-mail: ushakov13.03.2011@mail.ru

ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ В РОССИИ

Role of general prosecutor's office in law ensurance

Аннотация: статья посвящена конституционно-правовой основе и основным функциям органов прокуратуры в системе обеспечения правопорядка в Российской Федерации. Обращено внимание на координирующую роль деятельности прокуратуры России во взаимодействии с другими правоохранительными органами. Указано на деятельность органов прокуратуры по обеспечению и поддержанию конституционного правопорядка.

Abstract: We consider the constitutional and legal framework and basic functions of the prosecution authorities in the rule of law in Russia. Their role and the main directions of cooperation with other law enforcement agencies.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, Генеральная прокуратура РФ, правопорядок, правоохранительные органы.

Keywords: Constitution of Russian Federation, the Prosecutor General of the Russian Federation, the rule of law, law enforcement agencies.

Необходимым требованием эффективного обеспечения правопорядка органами государственной власти является слаженная работа правоохранительных органов, которые непосредственно обеспечивают правопорядок, защиту прав и свобод граждан. В связи с этим правоохранители должны взаимодействовать не только между собой, но и с органами публичной власти. Правовой основой для такого взаимодействия является Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 г. № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью». В нем определен перечень правоохранительных органов и основные направления их координационной деятельности.

Наиболее важными формами координационной деятельности правоохранительных органов являются координационные совещания и рабочие группы, созываемые под руководством соответствующих прокуроров (ст. 8 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»). Именно на Генерального прокурора РФ и подчиненных ему прокуроров закон возлагает решение вопросов координации правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

При этом необходимо понимать, что координация правоохранительных органов не означает подчинение прокуратуре других структур и ведомств. Каждый из них действует в рамках собственных полномочий, хотя при этом данные действия должны быть согласованы с совместно принятыми решениями и запланированными мероприятиями. Данную работу правоохранителям необходимо осуществлять в соответствии с принципами законности, открытости (в пределах допустимого законом), равенства, самостоятельности и ответственности каждого правоохранительного органа за качественное и эффективное выполнение консенсусных решений.

Как уже было сказано, основа координационной деятельности – проведение координационных совещаний. Сопоставив требования законодательства, теоретические знания и точки зрения практиков, можно указать на следующие вопросы и задачи, которые могут быть решены на подобных мероприятиях:

- проведение совместных мероприятий по выявлению и пресечению правонарушений;
- создание следственно-оперативных групп для расследования преступлений;
- проведение различных проверок и оказание практической помощи нижестоящим подразделениям;
- обмен аналитической информацией с целью распространения положительного опыта по многочисленным вопросам обеспечения правопорядка и борьбы с преступностью;
- издание совместных межведомственных приказов, рекомендаций и обзоров по вопросам противодействия преступности.

Подобную точку зрения в своих работах высказывают как и непосредственные представители прокуратуры Российской Федерации [4], так и различные правоведы. В частности, А. В. Безруков в своих научных публикациях приходит к аналогичным выводам [5].

При выборе той или иной формы совместной деятельности в конкретном регионе ведомствам необходимо учитывать уровень преступности и состояние правопорядка, оперативную обстановку и практику аналогичных мероприятий. Основой является проведение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов под председательством прокурора.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации органы прокуратуры обособлены в общей системе государственных органов. Основной Закон государства обозначает и некоторые ориентиры для определения функциональных задач, что отражается в совместном участии Совета Федерации и Президента России в процедуре назначения Генерального прокурора России и его заместителей (ст. 83, 102, 129); закреплении за Генеральным прокурором полномочия по инициированию лишения парламентского иммунитета парламентария (ч. 2 ст. 98); взаимосвязи прокуратуры и правосудия в рамках их совместного фиксирования в главе 7 Конституции РФ при сохранении самостоятельности и независимости судебной власти (ст. 118) [6].

Конституционно-правовой статус прокуратуры нашел свое отражение в главе 7 Конституции РФ «Судебная власть и прокуратура», где законодатель на первое место поставил определение полномочий, организации и порядка деятельности прокуратуры федеральным законом и регламентировал порядок назначения Генерального прокурора России и подчиненных ему прокуроров (ст. 129 Конституции РФ).

Необходимо сказать, что термин «прокуратура» напрямую раскрыт в законе. Так, в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» сказано, что прокуратура – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и

исполнением законов, действующих на территории России [2]. Именно в данном определении заложены главные цели и задачи ведомства.

В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура осуществляет и иные функции (надзор за исполнением законов; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; надзор за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и следствие; уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством; участие в судебных процессах и правотворчестве и др.).

Особая роль прокуратуры в системе правоохранительных органов проявляется в лице Генерального прокурора РФ. Именно он участвует в заседаниях Верховного Суда РФ и обращается в Конституционный Суд РФ по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан. Кроме того, ведомством ежегодно готовятся материалы о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению, которые Генеральный прокурор докладывает Президенту России и палатам Федерального Собрания.

Сказанное позволяет отметить, что приоритетными направлениями прокурорского надзора являются обеспечение конституционной законности, правопорядка, а также защита прав и свобод человека и гражданина. То обстоятельство, что прокуратура наделена полномочиями надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования и оперативно-розыскной деятельностью, готовит о возможности более тесного и согласованного взаимодействия правоохранительных органов.

Согласно закону, мерами прокурорского реагирования являются предостережение о недопустимости нарушения закона, представление и протест (ст. 23 - 25, 25.1 ФЗ «О прокуратуре»). Протест – документ, который приносится в орган или должностному лицу, которые издали незаконный правовой акт. Представление – акт, который вносится в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения. Постановление – акт о возбуждении производства об административном правонарушении, который выносится исходя из наличия соответствующих признаков. Предостережение о недопустимости нарушения закона вносится должностному лицу (руководителю общественного объединения) с целью предупреждения правонарушений. Указанные меры представляют собой не только эффективные инструменты обеспечения правопорядка, но и действенные средства по профилактике правонарушений. Основная цель подобных мер заключается как в пресечении, так и в недопущении противоправных действий в будущем.

Законодательно закрепленные статусные характеристики подвергаются периодической корректировке, продолжаются научные дискуссии относительно обособленного статуса прокуратуры, исключения из компетенции прокурора полномочий по процессуальному руководству следствием [7, 8] и др.

В конституционной доктрине периодически выдвигаются предложения о возможности правового регулирования статуса прокуратуры в отдельной главе Конституции РФ и федеральным конституционным законом [10], что на современном этапе представляется преждевременным.

При этом видится актуальным в ближайшей перспективе изменение законодательства в части наделения Генерального прокурора правом законодательной инициативы (ст. 104 Конституции РФ) с целью включения его в число субъектов, уполномоченных обращаться с запросом в Конституционный Суд РФ (ст. 125 Конституции РФ). Основой для такого суждения может служить и то, что Конституционный Суд РФ в своих

решениях уже подтверждал возможность Генпрокурора РФ обращаться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке соответствия Конституции учредительных актов субъектов Российской Федерации; и то, что Генеральный прокурор вправе обращаться в указанный суд по вопросам нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле (п. 6 ст. 35 ФЗ «О прокуратуре»).

В своих решениях Конституционный Суд РФ неоднократно обращался к различным аспектам организации и деятельности прокуратуры, формулировал правовые позиции, уточняющие конституционно-правовой статус прокуратуры. В одном из таких решений Конституционный Суд обратил особое внимание на то, что при определении статусных характеристик прокуратуры законодатель должен учитывать конституционно-правовую природу этого государственно-властного института. Возложенные на прокуратуру публичные функции по осуществлению надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнению законов могут рассматриваться как характеризующие основы конституционно-правового статуса прокуратуры, который тесно связан с конституционными ценностями верховенства закона, единства правового пространства, укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина [3].

Данное дело особо значимо в плане обеспечения конституционного правопорядка при организации и проведении прокурорских проверок в отношении некоммерческих организаций. Конституционный Суд России указывал и на определенные законодательные пробелы в ФЗ «О прокуратуре». В частности, закон не устанавливает ни максимально допустимого срока проведения подобной проверки, ни срока исполнения обращенных к таким организациям требований прокурора. Исправление таких недостатков, свидетельствующих о нарушении конституционного принципа формальной определенности закона, Суд адресовал законодателю [6], тем самым способствуя полноценному и формально-правовому регулированию деятельности прокуратуры в механизме обеспечения правопорядка.

Подводя итог, стоит отметить, что деятельность органов прокуратуры в системе обеспечения конституционного правопорядка весьма значима и многогранна. Органы прокуратуры, осуществляя надзор за соблюдением прав и свобод граждан, организуя координацию правоохранительных органов РФ, объединяют с ними свои усилия для единой цели – укрепления конституционного правопорядка в Российской Федерации. И немаловажным фактором, способствующим ее достижениям, должно стать дальнейшее совершенствование законодательства.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993: с поправками // СПС «КонсультантПлюс».
2. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 // СПС «КонсультантПлюс».
3. Постановление Конституционного суда РФ от 17 февраля 2015 г. № 2-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Сыдорук И. И. Государственно-правовое обеспечение правопорядка в Российской Федерации: монография. – М., 2003.
5. Безруков А. В. Формирование и функционирование конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка: монография. – М. : Юстицинформ, 2016.

6. Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. - 2015. - № 5.
7. Гаврилов Б. Я. Перераспределение процессуальных и надзорных полномочий между прокурором и руководителем следственного органа: объективная необходимость или волюнтаризм в праве? // Уголовное судопроизводство. - 2009. - № 4.
8. Махов В. Н. Роль прокурора в уголовном преследовании в России и зарубежных государствах // Законность. - 2014. - № 8.
9. Ткачев И. В. О необходимости расширения полномочий по надзору за процессуальной деятельностью Следственного комитета // Российская юстиция. - 2014. - № 9.
10. Шобухин В. Ю. К вопросу о конституционно-правовом регулировании статуса российской прокуратуры // Российское право: образование, практика, наука. - 2015. - № 4.