



Введение

Сущность прокурорского надзора в современном понимании часто сводят к соотношению предмета надзора и объектов надзора, что в значительной степени обедняет категорию сущности и не позволяет рассмотреть его наиболее глубокое содержание. Цель: поиск наиболее адекватного подхода к самому содержанию сущности прокурорского надзора, в котором раскроется суть деятельности органов прокуратуры как системы надзорных органов.

Прокуратура в России возникла и действует как институт системного контроля деятельности государственного аппарата, что было обусловлено усложнением работы органов государственной власти, увеличением роли контролирующих механизмов и как следствие увеличением риска их неэффективности. За время существования отечественная прокуратура, осуществляя свою деятельность в разные периоды, испытывая влияние различных политических режимов, является залогом укрепления законности и обеспечения правопорядка в нашем государстве.

Основная часть

Современный уровень развития общественных отношений в России позволяет говорить о высокой интеграции государства и общества. Так, в Основном Законе государства в ст. 2 человек, его права и свободы объявляются как ценность, а государство обязано признавать, соблюдать и защищать человека и гражданина, его права и свободы^[1]. И, хотя отдельно взятый гражданин, группа граждан, общественные организации и само общество, сегодня представляют реальную силу в защите своих законных прав и интересов. Вместе с тем, государство, непрерывно развиваясь, в связи со сложностью общественных отношений создает все новые органы, институты и учреждения. Однако зачастую такая внешне упорядоченная и слаженная система дает сбои, имеют место произвол властей, перевесы полномочий в руках определенных структур, вне поля зрения государства остаются целые слои и группы граждан, страдают крайне важные общественные отношения, что, в конечном итоге, выражается в многочисленных нарушениях закона. Пресечение и предупреждение таких ситуаций является задачей государства в лице правоохранительных органов, одно из центральных мест среди которых занимает прокуратура.

На сегодняшний день прокуратура представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, которая имеет особую конституционную регламентацию, и реализует действенный надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, обеспечивая тем самым целостность правового поля российского государства. В ежегодном докладе на заседании высшего законодательного органа РФ 10 апреля 2019 г. Генеральный прокурор РФ Ю.Я. Чайка подробно изложил результаты надзорной практики прокуроров, где в частности, указал, что «в минувшем году прокурорам поступило около 5 млн заявлений. Значительная их часть касалась наиболее чувствительной для людей социально-экономической проблематики, что требовало от нас внимательного отношения к разрешению каждого обращения. Так, удовлетворена половина жалоб на нарушения трудовых прав работников, треть — в защиту интересов несовершеннолетних. Признаны обоснованными четверть заявлений по пенсионным вопросам, а также о нарушениях в жилищно-коммунальном хозяйстве, в ходе исполнительного производства и охраны окружающей среды. Всего по результатам разрешения обращений прокурорами внесено более 430 тыс. актов реагирования» и констатировал при этом, что если суммировать все результаты надзора, то можно утверждать, что за год прокуроры помогли многим миллионам граждан[2].

Прокуратура, осуществляя надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением федеральных законов, обеспечивает условия для первоочередности, укрепления закона, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Роль, которую на современном этапе играет прокуратура в механизме обеспечения законности и укрепления российской государственности, обеспечивает повышенную значимость повсеместного правильного исполнения законов, что всегда была одним из стратегических направлений внутренней государственной деятельности на протяжении длительного времени.

Прокуратура была создана Петром I 12 января 1722 г. как государственный орган, осуществляющий гласный надзор от имени Императора за законностью деятельности Сената, других государственных органов и с одновременным руководством фискалами[3].

На протяжении всего своего существования, прокуратура осуществляла уникальную функцию — прокурорский надзор, основное содержание которой заключалось в достижении и сохранении состояния законности и правопорядка в

стране. Которая осталась неизменной и, что наиболее важно, всегда актуальной в любой исторический период развития общества, независимо от политического строя, уровня экономического развития и социальной ситуации, поскольку позволяет выявить нарушения закона в деятельности органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, общественных объединений и иных субъектов правоприменения в широком спектре правоотношений.

Так, с января по июль 2019 г. органами прокуратуры РФ при осуществлении надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина «выявлено 2744416 нарушений; при осуществлении надзора за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства 3118816 нарушений; при осуществлении надзора за законностью исполнения уголовных наказаний 73203 нарушений и др.»[\[4\]](#).

Следует отметить, что прокуратура РФ не только эффективно выявляет правонарушения, но и успешно осуществляет профилактику правонарушений, обеспечивает привлечение лиц, виновных в совершении противоправных деяний к ответственности, а так же содействует устранению причин и условий, им способствующих.

В период, с января по июль 2019 г. прокурорами, при осуществлении надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: «принесено 293553 протестов; по удовлетворенным протестам отменено и изменено 261329 незаконных правовых актов; направлено 342549 исков; заявлений в суд, удовлетворено 283333 исков и прекращено дел ввиду добровольного удовлетворения требований прокурора; внесено 558614 представлений; к дисциплинарной ответственности привлечено 421824 лица; по постановлению прокурора привлечено 153774 лица к административной ответственности; направлено 16595 материалов для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ; возбуждено 14003 уголовных дела; предостережено 56867 лиц о недопустимости нарушения закона»[\[5\]](#).

Качественная надзорная деятельность обеспечивает законность и стабильность функционирования правового государства. Это определяет важность верного понимания сущности и содержания такой функции, как прокурорский надзор.

Толковый словарь русского языка Ожегова С.И. и Шведовой Н.Ю., определяет термин «сущность» в философском понимании, «как внутреннее содержание

предмета, обнаруживающееся во внешних формах его существования»[\[6\]](#).

В науке о прокурорской деятельности, вопрос сущности прокурорского надзора — это ключевое понятие и является предметом активного обсуждения[\[7\]](#).

Полагаем, что наиболее полно сущность прокурорского надзора раскрывается через следующие понятия:

- 1) предмет прокурорского надзора;
- 2) объект прокурорского надзора;
- 3) цели и задачи прокурорского надзора;
- 4) основные направления прокурорского надзора.

В теории прокурорского надзора проблема соотношения предмета и объекта прокурорского надзора является достаточно дискуссионной.

Так, в специальной литературе, под объектом понимают государственные и негосударственные поднадзорные органы и их должностные лица. В свою очередь, предмет отождествляют с объектом через его действия и решения, правомерность их деятельности и поведение.

Такое понимание позволяет согласиться с бытующей в учебной и научной литературе точкой зрения, согласно которой «общий предмет надзора складывается из трех элементов:

- 1) соблюдение Конституции РФ и исполнение федерального законодательства;
- 2) соответствие федеральному законодательству издаваемых поднадзорными органами и должностными лицами правовых актов.
- 3) соблюдение прав и свобод человека и гражданина».

Однако в зависимости от вида надзорной деятельности прокурора, в определенной сфере правоотношений, предмет прокурорского надзора конкретизируется, что определяется разграничением функции прокурорский надзор на отрасли. При этом в науке, выделяя отдельные отрасли, концентрируют внимание «на специализированном характере деятельности органов прокуратуры в рамках единого прокурорского надзора, имеющая свои цели и задачи, предмет и объект и правовые средства, на что указывалось в специальной литературе еще в середине

прошлого столетия»[\[8\]](#). И одним из основных критериев деления надзорной функции на отрасли является предмет надзора.

При этом одни определяют предмет как «общественные отношения, возникающие между органами прокуратуры и субъектами общественных отношений в сфере соблюдения и исполнения законов»[\[9\]](#). Другие раскрывают предмет надзора «через сферу общественных отношений, на регулирование которой направлена прокурорская деятельность»[\[10\]](#). Третьи утверждают, что предметом надзора является реализация определенной группы законов, регулирующие относительно обособленные сферы общественных отношений, соответствующими группами органов[\[11\]](#).

Более конкретно предмет прокурорского надзора урегулирован законодательными нормами. Так, предмет надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу согласно ФЗ «О прокуратуре РФ» складывается из следующих элементов:

1. Законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительных и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом. При этом законность нахождения лиц предполагает законность основания помещения лиц в места содержания задержанных (протокол задержания ст. 92 УПК РФ), предварительного заключения (постановление судьи об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу ст. 108 УПК РФ), исправительных и иных органах и учреждениях (приговор суда УИК РФ)[\[12\]](#).
2. Соблюдение установленных законодательством РФ прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания. Подозреваемый, обвиняемый, подсудимый и осужденный наделяются комплексом прав и обязанностей, закрепленных в УПК РФ, УИК РФ, ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»[\[13\]](#), и многочисленных ведомственных нормативных актах. В рамках соблюдения прав указанных лиц проверяются и порядок и условия их содержания как установленные законодательством РФ нормы материально-бытового и медико-санитарного обеспечения лиц, требования о раздельном содержании различных категорий лиц, соблюдение сроков содержания, законность освобождения и т.д.

3. Законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы.

4. Кроме этого, представляется, что предмет прокурорского надзора в ст. 32 ФЗ «О прокуратуре РФ» сформулирован не достаточно полно, так как по смыслу ст. 33 того же закона прокуроры проверяют соответствие законодательству РФ приказов, распоряжений, постановлений администрации пенитенциарных и других поднадзорных органов и учреждений. В этой связи, выявление соответствия закону правовых актов, издаваемых должностными лицами поднадзорных органов так же можно рассматривать в качестве элемента предмета данной отрасли надзора.

Таким образом, несмотря на многообразие авторских определений предмета прокурорского надзора, соответствующие нормы его правового регулирования, важно правильно понимать его содержание, поскольку именно предмет прокурорского надзора является определяющим, как с теоретической, так и с практической точки зрения, для определения сущности прокурорского надзора.

В ФЗ «О прокуратуре РФ», наряду с предметом надзора указываются и объекты надзора в каждой отрасли (ст. 21, 26, 29, 32.). Поэтому вызывает удивление категоричное утверждение, согласно которому «спор о том, что входит в объект надзора — деятельность или ее субъекты, — не имеет принципиального значения и может быть сведен в юридико-лингвистическую плоскость»[\[14\]](#). Позволим себе не согласиться с мнением О.В. Воронина, поскольку объекты прокурорского надзора, исходя, прежде всего, из норм закона, можно определить как совокупность органов и должностных лиц, установленных законом, за деятельностью которых осуществляется прокурорский надзор. Объекты прокурорского надзора понятие конкретное и определяются спецификой правоотношений, в которых они и функционируют.

Так, при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, а также при осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, объектами, согласно действующему законодательству выступают: федеральные органы исполнительной власти, Следственный комитет РФ, представительные (законодательные) и исполнительные органы субъектов РФ, органы местного самоуправления, органы военного управления, органы контроля, их должностные лица, субъекты осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций. Что до прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-

розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, то общее наименование объектов находит свое закрепление в ФЗ «О прокуратуре РФ», а более конкретное перечисление содержится соответственно в ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (ст. 13)⁸ и в УПК РФ (ст. 40 и ст. 151). Также перечислены объекты надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Другим интересным и неоднозначным элементом сущности прокурорского надзора являются цели прокурорского надзора. С философской точки зрения цель представляет собой предвосхищение в сознании результата, на достижении которого направлены действия^[15] [9, с. 452]. Трудно не согласиться, что наука прокурорского надзора и действующее законодательство, подходят к пониманию целей прокурорского надзора посредством социальных функций, которые определяются местом прокуратуры в системе государственных органов. Однако при формулировании целей прокурорского надзора следует исходить из их правовой регламентации: обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации.

Цели прокурорского надзора достигаются посредством решения задач. Так, по мнению В.Г. Бессарабова, прокуратура в своей деятельности «обеспечивает своевременное выявление нарушений закона, своевременное устранение нарушений закона и их предупреждение»^[16]. Мы согласны с предложенной автором классификацией, поскольку она определяет, в свою очередь, классификацию полномочий прокурора при реализации той или иной отрасли надзора. Соответственно, на решение данных задач направлены полномочия устанавливающие правонарушения, полномочия пресекающие нарушения закона и полномочия предупреждающие правонарушения, которые имеют свое содержание, особенности методики по реализации в зависимости от отрасли надзора, и правоотношений в рамках которой она реализуется. Так, необходимо обратить внимание на то, что и субъекты, осуществляющие данные полномочия так же обладают своей спецификой. Например, надзор за исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина реализуется как территориальными прокурорами, так и прокурорами военными и специализированных прокуратур. А что касается надзора за исполнением закона в

сфере пенитенциарной системы, то эти полномочия реализуются специализированными прокуратурами. Надзорные полномочия в сфере военной службы в Вооруженных силах РФ является приоритетом военных прокуратур. Такая специализация субъектов позволяет обеспечивать качественный надзор от имени государства по узким вопросам в отдельных правоотношениях.

На наш взгляд, представляется возможным рассматривать в качестве элемента сущности непосредственно полномочия прокурора. Данное утверждение объясняется тем, что задачи, являющиеся одной из составляющих сущности, требуют наличия «инструментов» для их решения. В качестве таковых предлагается использовать именно прокурорские полномочия. В свою очередь, задачи прокурорского надзора, во-первых, направлены на установление нарушений закона, причин и условий, им способствующих, а также виновных лиц, их совершивших. Во-вторых, на устранение выявленных нарушений закона и привлечение виновных лиц к ответственности. В-третьих, в качестве задачи выступает профилактика правонарушений органами прокуратуры. Исходя из вышеперечисленного, полномочия прокурора можно сгруппировать следующим образом:

- 1) выявляющие полномочия — те, которые способствуют установлению фактических данных о событии правонарушения, о способе, времени его совершения, виновных лицах, о вредных последствиях и причинах правонарушения;
- 2) пресекающие полномочия — те, которые направлены на пресечение правонарушений, восстановление законности, ликвидации вредных последствий, привлечение виновных к ответственности (ярким выражением данной группы полномочий является вынесение актов прокурорского реагирования);
- 3) предупреждающие полномочия — те, которые направлены на создание условий, обеспечивающих профилактику нарушений закона, и так же реализуются путем применения актов прокурорского реагирования.

Вторым аргументом в пользу рассмотрения полномочий прокурора в качестве элемента сущности прокурорского надзора как основной функции прокуратуры выступает деление последней на отрасли. Каждой из отраслей прокурорского надзора присущи полномочия прокурора, определяемые спецификой правоотношений, в которых они реализуются. Здесь интересно отметить следующую классификацию полномочий прокурора: а) общие (те, которые

реализуются во всех отраслях надзора); б) специальные (те, которые осуществляются в конкретных направлениях прокурорской деятельности); в) процессуальные (те, которые регламентированы процессуальным законодательством в ходе надзорной деятельности).

Вышеуказанное позволяет утверждать, что полномочия прокурора являются полноправным элементом многогранного понятия сущности прокурорского надзора и отражают взаимодействия ее элементов как в теории, так и на практике, подчеркивая комплексность рассматриваемых понятий.

Заключение

Таким образом, сущность прокурорского надзора как вида государственной деятельности, состоит в реализации от имени РФ надзора за соблюдением ° Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ, в деятельности поднадзорных органов, в целях обеспечения верховенства закона, а единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства посредством реализации полномочий, обеспечивающих предупреждение, выявление, пресечение правонарушений и привлечение виновных к ответственности.

Литература:

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Собр. законодательства 170 Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.
2. Доклад Генерального прокурора РФ Ю.Я. Чайка на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации URL: http://www.genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/1590662/ (дата обращения: 11.12.2020).
3. Капинус О.С. и др. Прокурорский надзор: учебник для вузов / под общ. ред. О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. М.: Изд-во Юрайт, 2014. 198 с. с. 25-27.
4. Прокурорский надзор: учебник для вузов / под ред. А.Я. Сухарева. М.: Норма, 2004. 472 с.
5. Мелкумов В.Г. Вопросы теории и практики общего надзора прокуратуры. Душанбе: ИРФОН, 1965. 204 с.

6. Быкова Е.В. и др. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под общ. ред. А.Н. Савенкова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Дашков и К°, 2012. 453 с.
7. Винокуров А.Ю. Прокурорский надзор: учебник для вузов / под общ. ред. А.Ю. Винокурова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2017. 352 с.
8. Шалумов М.С. Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2002. 50 с.
9. Философский словарь / под ред. М.М. Розенталя. 3-е изд. М.: Изд-во политической литературы. 1975. 496 с.
10. Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор: учебник. М.: ТК Велби, Проспект, 2006. 536 с. 7

1. См.: Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Собр. законодательства 170 Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398. [↑](#)
2. Доклад Генерального прокурора РФ Ю.Я. Чайка на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации URL: http://www.genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/1590662/ (дата обращения: 11.12.2020). [↑](#)
3. Капинус О.С. и др. Прокурорский надзор: учебник для вузов / под общ. ред. О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. М.: Изд-во Юрайт, 2014. 198 с. с. 25-27. [↑](#)
4. URL: <http://www.genproc.gov.ru/stat/data/1681252/> (дата обращения: 11.12.2020). 171 [↑](#)
5. <http://www.genproc.gov.ru/stat/data/1681252/> (дата обращения: 11.12.2020). [↑](#)
6. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского

- языка им. В.В. Виноградова. 4-е изд. М.: Азбуковник, 1999. 944 с. с. 782. [↑](#)
7. Воронин О.В. О сущности современного прокурорского надзора // Уголовная юстиция. 2018. № 11. С. 183-189. [↑](#)
 8. . Прокурорский надзор: учебник для вузов / под ред. А.Я. Сухарева. М.: Норма, 2004. 472 с. [↑](#)
 9. Мелкумов В.Г. Вопросы теории и практики общего надзора прокуратуры. Душанбе: ИРФОН, 1965. 204 с. [↑](#)
 10. Быкова Е.В. и др. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под общ. ред. А.Н. Савенкова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Дашков и К°, 2012. 453 с. [↑](#)
 11. Шалумов М.С. Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2002. 50 с. [↑](#)
 12. Быкова Е.В. и др. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под общ. ред. А.Н. Савенкова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Дашков и К°, 2012. 453 с. [↑](#)
 13. Винокуров А.Ю. Прокурорский надзор: учебник для вузов / под общ. ред. А.Ю. Винокурова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2017. 352 с. [↑](#)
 14. Воронин О.В. О сущности современного прокурорского надзора // Уголовная юстиция. 2018. № 11. С. 183-189. [↑](#)
 15. Философский словарь / под ред. М.М. Розенталя. 3-е изд. М.: Изд-во политической литературы. 1975. 496 с. [↑](#)

16. Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор: учебник. М.: ТК Велби, Проспект, 2006.
536 с. [↑](#)