

DOI: 10.17805/trudy.2023.5.11

ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

## ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР КАК ВИД ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

А.А. Шубин

Московский гуманитарный университет

**Аннотация:** В статье показана роль прокурорского надзора за соблюдением действующего законодательства в механизме государства, определены основные свойства надзора.

**Ключевые слова:** прокуратура; прокурорский надзор; законодательство

## PROSECUTOR'S SUPERVISION AS A TYPE OF STATE ACTIVITY

A.A. Shubin

Moscow University for the Humanities

**Abstract:** The article shows the role of prosecutorial supervision over compliance with the current legislation in the mechanism of the state, defines the main properties of supervision.

**Keywords:** prosecutor's office; prosecutor's supervision; legislation

В соответствии с конституционным принципом, который закрепляется в ст. 2 Основного закона нашей страны, на государство возложено бремя признания, уважения и защиты прав человека и гражданина как высшей ценности.

В целях полного, всестороннего и качественного обеспечения прав и свобод человека и гражданина деятельность государства базируется на принципе разделения властей. Поэтому из соображений продуктивности работы «государственной машины» такой государственный орган, как прокуратура выполняет особо важную функцию и абсолютно правильно справляется с поставленной перед ней приоритетной задачей – защитой прав и свобод граждан.

Прокуратура Российской Федерации является одним из краеугольных камней в фундаменте обеспечения верховенства права на территории нашей страны. С небольшими перерывами во времени этот орган вот уже на протяжении 300 лет нашей истории осуществляет это важнейшее направление государственной деятельности.

Изучение основ прокурорско-надзорной деятельности – это традиционный сегмент подготовки юристов в РФ. Особое значение данное обстоятельство приобретает с учетом того, что эти вопросы изучаются студентами последнего курса обучения, когда как общепрофессиональные, так и специальные компетенции в основном сформированы, а студенты способны взглянуть на российскую систему права в целом, воспринимая правовые предписания не дискретно, а в их системных связях друг с другом.

Прокуратура РФ – орган, учрежденный законом. В первую очередь, здесь речь идет о конституционных положениях. Ст. 129 Конституции Российской Фе-

дерации прямо определяет прокуратуру как государственный орган, организация и порядок деятельности которого регламентированы законом. Соответственно, организация прокуратуры не произвольна. Ее структурные звенья, их внутреннее строение, полномочия прокуроров различных уровней, требования к претендентам на прокурорские должности, основы прохождения службы в органах прокуратуры и т.п. – все это определяется требованиями закона, что также есть проявление принципа законности, однако уже на организационном уровне.

Естественно, это вовсе не означает, что в своей деятельности прокуроры не должны придерживаться требований подзаконных правовых актов, а организация прокуратуры в своей основе имеет исключительно законодательные положения. Осуществляя свои полномочия, прокуроры ориентируется не только на закон, но и на массив подзаконных актов, особое место среди которых занимают приказы Генеральной прокуратуры РФ, обязательные для исполнения нижестоящими прокурорами. Однако эти акты носят исключительно подзаконный характер, а, следовательно, они сами основаны на законе и не могут противоречить ему.

Если рассматривать деятельность прокурорских органов в сфере защиты прав и свобод граждан, то можно провести четкую параллель с другими ветвями государственной власти. Прокуратура в состоянии оперативно, квалифицированно и, что немаловажно, совершенно бесплатно принять меры к защите нарушенных прав. В сравнении с институтами судебной власти, способных только фиксировать и устранять нарушения закона, прокуратура способна не только выявлять их, но и пресекать. Также вызывает неподдельный интерес существование того факта, что количество граждан, обращающихся за защитой своих прав в прокуратуру, значительно превышает количество обращающихся в суды (Ванькаев, 2008: 32–34).

Необходимо отметить, что граждане Российской Федерации считают прокуратуру главной инстанцией, в которую можно обратиться с целью восстановления нарушенных гражданских прав, а также, по некоторым оценкам (ВЦИОМ составил рейтинг доверия россиян к силовым структурам), прокуратура является одним из наиболее эффективных органов государственной власти в вопросе разрешения возникающих противоречий с законодательством. Именно поэтому одним из направлений деятельности органов прокуратуры является общий надзор (ВЦИОМ составил рейтинг доверия..., Электр. ресурс).

Интересен опыт зарубежных стран в вопросе организации направлений деятельности органов прокуратуры, так как ранее упоминалось, что функция общего надзора присуща исключительно органам прокуратуры на территории государств постсоветского пространства. Так, например, во Франции прокуратура находится при судах и общее руководство её деятельностью осуществляет министр юстиции, прокуроры руководят расследованием уголовных дел, поддерживают обвинение в суде и осуществляют надзор за соблюдением законов в местах лишения свободы. В Италии прокуратура осуществляет надзор за соблюдением законодательства, а прокуроры осуществляют возложенные на них полномочия

под надзором министра юстиции. Также существует специальная прокуратура по делам несовершеннолетних. Прокуратура Германии проводит расследование по небольшому числу наиболее сложных уголовных дел, в которых принимают участие полицейские службы, а подчинённые суду прокуроры действуют под руководством министра юстиции (Прокуратура Италии, Германии..., Электр. ресурс). Прокуратура в этих странах не осуществляет функции аналогичные российскому общему надзору, эти задачи самостоятельно выполняют отраслевые контрольно-надзорные органы, к чему и следует сегодня стремиться России.

Таким образом, исходя из всего вышеизложенного, на сегодняшний день созданы достаточные условия для того, чтобы прокуратура не сама осуществляла проверки, а надзирала за всеми контрольно-надзорными органами и координировала их деятельность.

Сегодня именно прокурорский надзор способствует эффективной деятельности федеральных органов исполнительной власти, а реализация поставленных перед ними задач в рамках общего надзора должна обеспечить улучшение правовых основ российской верховенство законности.

Прокуратура РФ, в современном ее состоянии, действительно не может быть однозначно отнесена к какой-либо из ветвей власти. В отличие от других органов государственной власти, наделяемых в соответствии со спецификой той или иной ветви, однонаправленными функциями (например, суды – исключительно органы правосудия, законодательные органы имеют полномочия преимущественно в сфере законотворческой деятельности и др.), органы прокуратуры – полифункциональны. Среди полномочий прокуратуры есть полномочия в любой сфере осуществления государственной власти и в этой связи прокуратуру необходимо рассматривать как институт, обеспечивающий реализацию системы разделения властей, полномочия которого направлены на взаимное сдерживание законодательной, исполнительной и судебной властей и обеспечение баланса их полномочий в государственном механизме РФ.

Прокуратура РФ, в современном ее состоянии, действительно не может быть однозначно отнесена к какой-либо из ветвей власти. В отличие от других органов государственной власти, наделяемых в соответствии со спецификой той или иной ветви, однонаправленными функциями (например, суды – исключительно органы правосудия, законодательные органы имеют полномочия преимущественно в сфере законотворческой деятельности и др.), органы прокуратуры – полифункциональны. Среди полномочий прокуратуры есть полномочия в любой сфере осуществления государственной власти и в этой связи прокуратуру необходимо рассматривать как институт, обеспечивающий реализацию системы разделения властей, полномочия которого направлены на взаимное сдерживание законодательной, исполнительной и судебной властей и обеспечение баланса их полномочий в государственном механизме РФ.

К правовым принципам организации и деятельности прокуратуры мы относим следующие положения закона:

- законность деятельности прокуратуры;
- единство органов прокуратуры;
- централизация деятельности органов прокуратуры;
- независимость органов прокуратуры;
- гласность деятельности органов прокуратуры;
- недопустимость вмешательства в деятельность органов прокуратуры;
- обязательность исполнения требований прокурора.

Прокурорско-надзорная деятельность далеко не единственный инструмент обеспечения законности в нашей стране, а поэтому определяя ее суть через этот признак, мы фактически не получаем сколько ни будь значимых отличительных черт определяемого явления, по сути, смешивая все виды государственно-контрольной деятельности. Таким образом, первоочередной проблемой, нуждающейся в разрешении при определении понятия прокурорского надзора, является вопрос о соотношении категорий «надзор» и «контроль», как терминов, обозначающих соответствующие направления государственной деятельности.

Прокурорско-надзорная деятельность далеко не единственный инструмент обеспечения законности в нашей стране, а поэтому определяя ее суть через этот признак, мы фактически не получаем сколько ни будь значимых отличительных черт определяемого явления, по сути, смешивая все виды государственно-контрольной деятельности. Таким образом, первоочередной проблемой, нуждающейся в разрешении при определении понятия прокурорского надзора, является вопрос о соотношении категорий «надзор» и «контроль», как терминов, обозначающих соответствующие направления государственной деятельности.

Российской прокуратуре присущи специфические черты. Так, во-первых, прокурорский надзор является довольно широким, охватывает значимые сферы правового регулирования. В компетенции прокуратуры находятся социальные, административные, уголовно-процессуальные, нормотворческие и ряд других отношений, которые в совокупности не доступны для иных правоохранительных органов. Согласно федеральным законоположениям объекты прокурорского надзора обширны и охватывают многие государственно-публичные, общественные и экономические институты.

Во-вторых, прокуратура не относится ни к одной из традиционных ветвей государственной власти. Данная особенность выводит этот орган из системы сдержек и противовесов, позволяя осуществлять правозащитную деятельность независимо от иных органов государственной власти и местного самоуправления. Все сказанное подтверждается и постулатом - императивным предписанием о недопустимости вмешательства в осуществление прокурорского надзора, закрепленным в Федеральном законе о прокуратуре Российской Федерации» (ч. 2 ст. 4, ст. 5) (Федеральный закон..., Электр. ресурс).

В-третьих, прокуратура наделена широким инструментарием, позволяющим добиваться эффективной защиты и восстановления прав граждан. В их числе, как прокурорские проверки, так и акты реагирования, которые в совокупности яв-

ляются действенным рычагом воздействия на факты нарушения прав человека. Эффективность прокурорского реагирования также подкрепляется обязательностью исполнения требований прокурора под угрозой ответственности за их игнорирование.

Если в целом охарактеризовать прокурорский надзор как вид государственной деятельности, можно выделить следующие его свойства.

Во-первых, будучи надзорной деятельностью, он, одновременно, представляет собой вид управленческой, по сути, контрольной государственной деятельности, а, следовательно, и прокурорско-надзорная деятельность – это управленческая деятельность.

Во-вторых, прокурорский надзор – это целенаправленная деятельность. С социальной точки зрения, прокурорский надзор как разновидность управленческой деятельности имеет своей общей целью упорядочивание общественных отношений, посредством воздействия на поднадзорный объект.

В-третьих, прокурорский надзор от других форм надзорной деятельности отличает широта его объекта, его универсальность. Этот признак прокурорско-надзорной деятельности является прямым следствием той цели, на реализацию которой направлен прокурорский надзор.

Вопрос о том, что следует понимать под объектом прокурорского надзора, как и многие другие проблемы этой отрасли правового знания, относится к числу традиционно дискутируемых в науке. В частности, в советской правовой теории неоднократно обращалось внимание на неопределенность его формулировки на нормативном уровне и смещение данной категории с похожей по смыслу категорией предмета прокурорского надзора, что, в общем-то, объяснимо, т.к. и объект, и предмет деятельности зачастую определяют идентично, как некую сущность или явление, на которое направлены действия субъекта.

В-четвертых, прокурорский надзор отличают от других форм надзорной деятельности государства используемые при его осуществлении средства, совокупность которых установлена федеральным законодательством.

Итак, прокурорско-надзорная деятельность – это средство обеспечения законности. Данный факт бесспорен и подтвержден ч. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре. Такое определение вполне было бы допустимо, если бы прокурорско-надзорная деятельность была единственным таким средством, но это совершенно не так. Дело в том, что прокурорский надзор – далеко не единственный инструмент обеспечения законности в нашем государстве. К таким, помимо него, можно отнести, по сути, любой вид государственной контрольной деятельности, которых у нас, прямо скажем, немало. Таковой, например, является судебно-контрольная деятельность, в том числе в ее высшей форме, которой является конституционный контроль. Контрольной деятельностью является и процессуально-контрольная деятельность, осуществляемая руководителями следственных органов и начальниками органов и подразделений дознания в порядке, определенном положениями уголовно-процессуального закона. Наконец, в нашей стране большое

распространение получила и ведомственная контрольная деятельность, которая производится как специально уполномоченными на то федеральными органами исполнительной власти, так и контрольными подразделениями иных органов.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Ванькаев А.Н. (2008) Место и роль прокуратуры в системе разделения властей Российской Федерации // Российский следователь, № 10. С. 32–34.

ВЦИОМ составил рейтинг доверия россиян к силовым структурам. [Электронный ресурс] URL: <https://amp.rbc.ru/rbcnews/society/22/05/2018/5b04004f9a7947693c8553c5> (дата обращения: 08.11.2022).

Прокуратура Италии, Германии. [Электронный ресурс] URL: [https://studme.org/1594102430378/pravo/osobennosti\\_organizatsii\\_deyatelnosti\\_prokuratury\\_zarubezhnyh\\_stranah](https://studme.org/1594102430378/pravo/osobennosti_organizatsii_deyatelnosti_prokuratury_zarubezhnyh_stranah) (дата обращения: 08.11.2022).

Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 20.10.2022) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 20.11.1995, № 47, ст. 4472.

**Шубин Александр Алексеевич** – студент Московского гуманитарного университета. Научный руководитель – Гулый А.А., доцент кафедры уголовно-правовых и специальных дисциплин Московского гуманитарного университета, кандидат юридических наук. Адрес: 111395, Россия, г. Москва, ул. Юности, д. 5. Тел.: +7 (499) 374-59-30. Эл. адрес: [nickname@mosgu.ru](mailto:nickname@mosgu.ru)

**Shubin Alexander Alekseevichis** a student of the Moscow University of the Humanities. Scientific supervisor – Gulyi A.A., Associate Professor of the Department of Criminal Law and Special Disciplines of the Moscow University for the Humanities, Candidate of Law Address: 5 Yunosti str., Moscow, 111395, Russia. Tel. +7 (499) 374-59-30. Email: [nickname@mosgu.ru](mailto:nickname@mosgu.ru)

---

#### Для цитирования:

Шубин А.А. Прокурорский надзор как вид государственной деятельности. 2023. № 5. С. 54–59. DOI: <https://www.doi.org/10.17805/trudy.2023.5.11>