

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Челябинский государственный университет»
(ФГБОУ ВО «ЧелГУ»)

Костанайский филиал
Кафедра права

Атжанова Ж.С.

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

*Сравнительный анализ
компетенций прокуратуры
Российской Федерации и Республики Казахстан*

Костанай, 2018

УДК 347.9 (075)
ББК 67.72я73
А92

Печатается по решению Совета Костанайского Филиала ФГБОУ ВО
«Челябинский государственный университет»

Рецензенты:

Ишеков К.А., Главный научный сотрудник центра научных исследований
Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России),
доктор юридических наук, доцент.

Укин С.К., доцент кафедры теории и истории государства и права Костанайского
государственного Университета им. А. Байтурсынова, кандидат юридических наук.

Автор:

Атжанова Жанат Сабитовна, профессор кафедры права ФГБОУ ВО
Костанайского Филиала «ЧелГУ», кандидат юридических наук

Атжанова Ж.С.

А92 Сравнительный анализ компетенций прокуратуры Российской Федерации
и Республики Казахстан: Учебное пособие / Ж.С. Атжанова. - Костанай:
Костанайский филиал ФГБОУ ВО «Челябинский государственный
университет», 2018. - 120с.

ISBN 978-601-7798-90-1

В учебном пособии раскрывается роль прокуратуры, ее компетенции,
своевременного и качественного применения предоставленных ей
полномочий. В сравнительно-правовом аспекте анализируются цели и
задачи, статус и полномочия органов прокуратуры Российской Федерации
и Республики Казахстан.

Для студентов, аспирантов юридических вузов, практических работников.

УДК 347.9 (075)
ББК 67.72я73

ISBN 978-601-7798-90-1

© Атжанова Ж.С., 2018.
© Костанайский филиал ФГБОУ ВО
«Челябинский государственный
университет». 2018

Оглавление

Предисловие.....	4
Глава 1. Понятие и содержание компетенции прокуратуры Российской Федерации и Республики Казахстан	7
1.1. Цели и задачи прокуратуры как основы ее правового статуса	7
1.2. Понятие, сущность и характеристика компетенции органов прокуратуры Российской Федерации и Республики Казахстан	21
1.3. Виды компетенции прокуратуры.....	36
1.4. Правовое регулирование компетенции прокуратуры	48
Глава 2. Проблемы и направления совершенствования компетенций органов прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан	59
2.1. Надзорные полномочия органов прокуратуры: функции, содержание и пределы их осуществления	59
2.2. Ненадзорные полномочия органов прокуратуры	75
2.3. Организационные полномочия органов прокуратуры	91
Библиографический список.....	107

Предисловие

Прокуратура Российской Федерации - единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории государства. Прокурорский надзор за исполнением законов осуществляется самостоятельно. Поскольку главное его предназначение - строгое и неукоснительное соблюдение законности на всей территории Российской Федерации.

Для осуществления надзорных и ненадзорных функций органы прокуратуры должны располагать соответствующими полномочиями, которые могут носить как надзорный, так и ненадзорный характер. Специфика полномочий определяется их природой, поскольку они предоставляются прокуратуре высшими органами государственной власти. При наличии установленных законом строго определенных полномочий, соединенных в компетенцию, органы прокуратуры Российской Федерации должны осуществлять эффективный надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории государства, различными поднадзорными субъектами и иные функции, присущие прокурорским органам.

С возрастанием значения законности в жизни общества и государства возрастает роль и прокурорской деятельности, направленной на всемерное укрепление законности. Указанные факторы связаны между собой и являются важным условием правового государства, которое может быть сформировано только при условии строгого соблюдения законности и наличия прокурорской деятельности по ее обеспечению в том числе действенного прокурорского надзора как важнейшей составляющей этой деятельности. Именно для достижения данной цели прокуратура наделяется определенной компетенцией. Компетенция прокуратуры Российской Федерации и Республики Казахстан представляет собой реальные полномочия, которыми наделены органы прокуратуры и их должностные лица для достижения ими целей и задач, поставленных государством.

Реализация полномочий прокуроров происходит в ходе их повседневной деятельности. Правомерное и эффективное их применение должно обеспечить наличие и соблюдение единого правового пространства на всей территории государства. Роль органов прокуратуры, ее компетенции, своевременного и качественного применения предоставленных ей полномочий в настоящее время трудно переоценить, поскольку еще достаточно широко распространены многочисленные нарушения законности, касающиеся прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых интересов государства и общества. Именно эти факторы обуславливают пристальное внимание к компетенции прокуратуры и требуют изучения, осмысления ее с теоретической точки зрения, с целью реализации и правоприменения в различных общественных отношениях.

Обозначенные аспекты порождают интерес к компетенции прокуратуры как Российской Федерации, так и Республики Казахстан, поскольку прокуратура - это специфический государственный орган, главной функцией которого является осуществление прокурорского надзора - наиболее эффективного способа обеспечения исполнения законов.

Современные условия развития обоих государств требуют реализации научно-обоснованных подходов к решению задач в сфере надзорных отношений. Одной из главных проблем, свойственной как России, так и Казахстану является отсутствие кардинальных изменений в состоянии законности. Граждане не стали чувствовать себя защищеннее, количество правонарушений остается высоким. Несмотря на то, что по некоторым отраслям отмечается спад правонарушений, что является скорее следствием перераспределения сил и средств прокуратуры.

В 2017 году на территории России зарегистрировано 2 058 476 преступлений, что на 4,7% меньше, чем за аналогичный период прошлого года¹. За 6 месяцев 2017 года в Казахстане количество зарегистрированных преступлений в сравнении с аналогичным периодом 2016 года снизилось на 17,8%, т.е. с 20 694 до 17 018².

Проводимые в последние годы меры организационного характера способствуют интенсификации надзорной деятельности, обеспечивая рост эффективности работы прокуроров. Однако внутрисистемные ресурсы не безграничны. Проблему представляет обеспечение устойчивой позитивной динамики снижения нарушений законности при отсутствии других резервов, в том числе отсутствии механизма предупреждения правонарушений, неразвитость форм мониторинга правонарушений, особенно на фоне движения в сторону правовой определенности и процессуализации надзорного процесса.

Таким образом, для осуществления своих надзорных и ненадзорных функций органы прокуратуры наделяются собственными, специальными полномочиями. Отсутствие или недостаток полномочий выступает серьезным препятствием для обеспечения законности. Конституционно-правовой статус прокуратуры в Республике Казахстан и Российской Федерации имеет сходные черты, поскольку в этих странах существует единая модель прокуратуры, однако существуют различия, связанные с функциями прокуратуры, закрепленными в законодательстве указанных государств.

Указанные обстоятельства вызывают необходимость осуществить сравнительно-правовое исследование современных тенденций, специальных правовых положений, определяющих компетенцию прокуратуры в России и Казахстане. Изучение и научная интерпретация законодательства и практики деятельности прокуратуры обоих государств в свете сравнительного

¹Генеральная прокуратура Российской Федерации. Официальный канал Генеральной Прокуратуры РФ// URL: <https://telegram.me/genprocrf> (дата обращения 20.03.2018).

²Сайт Генпрокуратуры РК. Комитет по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан. URL: <http://pravstat.prokuror.kz/rus/sub/news/sostoyanie-prestupnosti-v-oblasti-za-6-mesyacev-2017-goda>(дата обращения 20.03.2018).

правоведения позволяет выявить актуальные проблемы компетенций прокуратур Российской Федерации и Республики Казахстан, использовать их положительный опыт для обоснования предложений об усилении роли и укреплении статуса прокуратуры обоих государств.

Настоящее учебное пособие раскрывает в сравнительно-правовом аспекте актуальные проблемы компетенций прокуратур Российской Федерации и Республики Казахстан и содержит обоснованные предложения по совершенствованию законодательства в данной сфере.

Содержание учебного пособия включает рассмотрение целей и задач прокуратуры как основы ее правового статуса, понятия, сущности и характеристики компетенции органов прокуратуры Российской Федерации и Республики Казахстан, правового регулирования компетенции прокуратуры, видов компетенции прокуратур, надзорных полномочий органов прокуратуры, ненадзорных полномочий органов прокуратуры; организационных полномочия органов прокуратуры, проблем и направлений совершенствования компетенций органов прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан.

Материал учебного пособия тесно взаимосвязан с другими учебными дисциплинами: теорией государства и права, уголовным, гражданскими арбитражным процессом, прокурорским надзором и т.д.

Глава 1. Понятие и содержание компетенции прокуратуры Российской Федерации и Республики Казахстан

1.1. Цели и задачи прокуратуры как основы ее правового статуса

Прокуратура Российской Федерации в системе государственных органов Российской Федерации занимает особое место, которое определяется ее предназначением, состоящим в осуществлении от имени государства функции надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации³. Она исполняет и другие функции, предусмотренные федеральными законами, но все они подчинены ее основной надзорной функции.

Конституция Российской Федерации не содержит полного перечисления функций прокуратуры. При этом путем реализации функции выполняются задачи и достигаются цели, стоящие перед надзорным органом. Цели и задачи прокурорского надзора, как справедливо отмечает О.И. Куленко, две категории, тесно взаимосвязанные между собой, но и отличные друг от друга. Так, цели - это результат, на достижение которого направлена деятельность прокуратуры, включая и прокурорский надзор⁴, в свою очередь цели которого определяются статусом прокуратуры, ее местом и ролью в правовой системе и государстве.

Дискуссии о месте и роли прокуратуры, начавшись с конца 1980-х годов, продолжаются и сейчас. Существуют разногласия и в вопросе о сущности прокуратуры и ее базовых функциях, поскольку ответа на него нет и в Конституции. По данному вопросу исследователи разделились на группы, в которых доминируют три позиции: прокуратура - орган надзора, прокуратура - институт государственного обвинения, прокуратура сочетает первое и второе.

По мнению С.А. Воронина, российская прокуратура представляется сложной иерархической, системной организацией по реализации властных полномочий⁵.

В связи с этим В.Д. Кошелевский считает необходимым обсудить вопрос о задачах и целях прокуратуры, что позволит уточнить ее статус и место в государственном механизме и откорректировать действующее законодательство, регламентирующее деятельность данного института⁶.

Понятие правовой статус неоднозначно трактуется в юридической литературе и имеет различный элементный состав. Например, в зависимости от

³ О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон Российской Федерации от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 29 июля 2017 г. № 246-ФЗ) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. - 1992. - № 8. - Ст. 366; Российская газета. - 2017. - № 172.

⁴ Куленко О.И. Функции российской прокуратуры и их конституционная природа // Вестник Челябинского государственного университета. 2008. № 8. С.50-56.

⁵ Воронин С.А. Надзорная функция прокуратуры (теоретический аспект) // Административное и муниципальное право. 2016. № 5(101). С.21.

⁶ Кошелевский В.Д. Место и роль прокуратуры в механизме российского государства: автореф. дис... канд.юрид.наук: 12.00.01. Саратов, 2008. С.12.

норм, определяющих положение субъекта, различают конституционно-правовой статус, административно-правовой, гражданско-правовой и другие.

Правовой статус прокуратуры представляет установленное правовыми нормами положение прокуратуры в системе государственных органов Российской Федерации, определяемое ее функциональным назначением, структурным построением и компетенцией⁷.

В научной юридической литературе к элементам, образующим правовой статус прокуратуры относят: полномочия, принципы, цели и задачи прокуратуры, нормы, которые определяют систему прокуратуры и ее место среди органов государственной власти⁸. Такие элементы правового статуса как социальное предназначение прокуратуры, ее компетенция и место в системе органов государственной власти ни Конституция РФ, ни Конституция РК не закрепляют, что свидетельствует о неопределенности правового статуса прокуратуры.

Конституция Российской Федерации в самых общих чертах определила статус прокуратуры, отметив, централизованную систему, организацию и порядок деятельности определяет ст.129 Конституции Российской Федерации и Федеральный Закон «О прокуратуре Российской Федерации»⁹. В действующей Конституции РК статус прокуратуры определен более подробно. Так, ст.83 казахстанской Конституции подробно раскрывает функции, централизованную систему, а также фиксирует принцип независимости и основные гарантии прокуратуры РК¹⁰. На наш взгляд закрепление данных положений особо подчеркивает роль этого органа в деятельности механизма государственной власти.

Следует согласиться с Е.А. Гришиным в том, что в действующем законодательстве обоих государств недостаточно конституционно-правовых норм для уяснения места прокуратуры в государственном механизме.

С точки зрения В.Е. Чиркина, традиционная теория разделения властей не соответствует современным реалиям. По его мнению, органы прокуратуры наравне с другими государственными органами не входят в традиционную ветвь власти, а образуют самостоятельную «контрольную ветвь власти», осуществляющую общий надзор за конституционностью¹¹. По мнению В.Е.

⁷ Смирнов А.Ф. К вопросу о правовом регулировании статуса прокуратуры Российской Федерации// Актуальные проблемы российского права. 2017. № 1 (74). С.215.

⁸ Бывальцева С. Г. Конституционно-правовой статус прокуратуры: проблемы и перспективы / С. Г. Бывальцева // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 23-25.

⁹ О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон Российской Федерации от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 29 июля 2017 г. № 246-ФЗ) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. - 1992. - № 8. - Ст. 366; Российская газета. - 2017. - № 172.

¹⁰ Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года // Казахстанская правда. - 8 сентября 1995; 2017. - № 51 (28430).

¹¹ Чиркин В.Е. Прокуратура РФ в системе государственной власти и разделения ее ветвей//Российский юридический журнал. 2009. № 3. С.48-53.

Чиркина в России специализированную, контрольную ветвь государственной власти образует Конституционный Суд РФ и прокуратура.

Аналогичного мнения придерживается и В.К. Маркаров, считая, что одной из современных мировых тенденций является выделение контрольных и надзорных органов государственной власти, не входящих в систему разделения властей и независимых от трех ветвей государственной власти¹².

Ряд казахстанских ученых, как например, М.С. Нарикбаев, Г.К. Утибаев и М.М. Алиев, также склонны считать, что прокурорская власть определяется как контрольно-надзорная власть¹³.

В Конституции Российской Федерации¹⁴ (ст. 10) закреплён принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Данное положение касается и прокуратуры Республики Казахстан, так как в соответствии с ч.4 ст.3 Конституции Республики Казахстан¹⁵ государственная власть едина и осуществляется в соответствии с принципом разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. О контрольной ветви государственной власти там нет и речи. Следовательно, невозможно выделить прокуратуру, а также другие органы, которые осуществляют контроль и надзор в той или иной сфере, в отдельную ветвь власти.

Рассмотренная теория не является единственной. Суть другой теории заключается в том, что прокуратура представляется надзорным органом законодательной власти. В силу того, что одной из главных функций, делегированных государством этому органу является надзор за исполнением действующего законодательства, которое является результатом законодательной власти¹⁶.

В юридической литературе существует и иной подход к определению места прокуратуры. А.Ф. Козлов придерживается позиции, что прокуратура является контрольно-исполнительным органом судебной власти¹⁷.

Статья 129 Конституции Российской Федерации расположена в главе седьмой предыдущей редакции Конституции Российской Федерации именовалась «Судебная власть и прокуратура». Говоря о Конституции Республики Казахстан, то ст.83 Конституции Республики Казахстан расположена в главе седьмой Конституции РК, именуемая «Суды и

¹² Маркаров В.К. Конституционно-правовой статус прокуратуры в Российской Федерации и зарубежных государствах: сравнительно-правовое исследование. Дисс. на соискание ученой степени к.ю.н. М., 2012. 191 с. С. 54-55.

¹³ Шокатаев.С. Статус прокуратуры и ее место в системе государственных органов// Сайт Специализированный ежемесячный журнал «ЮРИСТ». 2005. № 9. URL: <https://journal.zakon.kz/203719-status-prokuratury-i-ee-mesto-v-sisteme.html> (дата обращения: 15.04.2018).

¹⁴ Конституция Российской Федерации: офиц. текст. // Российская газета. – 1993. – № 237; Собрание законодательства РФ. – 2014. - №31. - Ст. 4398.

¹⁵ Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года// Казахстанская правда. - 8 сентября 1995; 2017. - № 51 (28430).

¹⁶ Байкин И.М. Статус прокуратуры и законодательная ветвь власти //Конституционное и муниципальное право. 2009. № 10. С.6-9.

¹⁷ Козлов А.Ф Прокурорский надзор в РФ.- М., 1999. С.10.

правосудие»¹⁸. Данный факт вызвал неоднозначную оценку ученых и практиков, т.к. появился повод для того, чтобы отнести прокуратуру России и Казахстана к судебной власти.

Некоторые ученые придерживаются мнения, что прокуратура превратилась в отросток судебной системы¹⁹. В соответствии со ст.1 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»²⁰ законодатель изменил название главы седьмой Конституции Российской Федерации «Судебная власть» на «Судебная власть и прокуратура». Тем самым законодатель разрешил спор о том, что прокуратура не относится к судебной власти, чего нельзя сказать о Республике Казахстан. В ее Конституции таких конституционных изменений пока не предвидится. Кроме того, согласно ст.118 Конституции Российской Федерации и ст.75 Конституции Республики Казахстан, правосудие в России и Казахстане осуществляется только судами. Становится очевидным, что отсутствует какое-либо правовое обоснование по включению прокуратуры в систему органов судебной власти.

В науке конституционного права существует точка зрения, что прокуратура является правовым механизмом реализации полномочий Президента Российской Федерации. В качестве обоснования сторонники этой точки зрения приводят пример, связанный с назначением на должность и освобождением от должности кандидатуры Генерального прокурора. Поскольку именно по инициативе Президента Российской Федерации происходит выдвижение кандидатуры на должность Генпрокурора Российской Федерации, то он соответственно зависит от него²¹.

В отличие от Конституции Российской Федерации, Конституция Республики Казахстан положение «зависимости» закрепила более явно, чем в Конституции Российской Федерации. В соответствии с ч.2 ст.83 Конституции Республики Казахстан прокуратура Республики Казахстан подотчетна лишь Президенту Республики Казахстан²². В связи с этим, Е.А. Гришин приходит к выводу о том, что прокуратура РК не входит ни в одну из традиционных ветвей государственной власти, но входит в состав «президентской ветви власти»²³.

¹⁸ Конституция Российской Федерации [Текст]: офиц. текст. // Российская газета. – 1993. – № 237; Собрание законодательства РФ. – 2014. - №31. - Ст. 4398.

¹⁹ Петрухин И.Л. Прокурорский надзор и судебная власть: учебное пособие. М. 2001. С.54.

²⁰ О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ //Российская газета. - 2014. - № 27.

²¹ Байкин И.М. Взаимоотношения прокуратуры и президентской власти в системе разделения властей России//Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 10. С.6-9.

²² Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года // Казахстанская правда. - 8 сентября 1995; 2017. - № 51 (28430).

²³ Гришин Е.А. Сравнительно-правовой анализ места органов прокуратуры Республики Казахстан и прокуратуры Российской Федерации в системе государственной власти// Правовая реформа в Казахстане. 2016. № 1(73). С.11-14.

Среди казахстанских ученых, А.Б. Ахметова также отмечает, что одним из направлений развития законодательства о прокуратуре Республики Казахстан является превращение прокуратуры в правовое средство Президента Республики Казахстан по обеспечению функций гаранта Конституции Республики Казахстан, прав и свобод человека и гражданина. Именно прокуратура стала занимать это место в системе разделения властей. И даже не в системе разделения властей, а в механизме сдержек и противовесов²⁴.

Аналогичной позиции придерживаются Росинский В.В.²⁵, Абдрахманова С.Ж. и Канатов А.К.²⁶. которые отмечают, что в рамках принципа разделения властей прокуратура выполняет функции одного из элементов «системы сдержек и противовесов».

Проведенное исследование различных подходов к определению статуса прокуратуры, можно сделать вывод о том, что прокуратура выступает балансом, который нивелирует другие ветви власти, поэтому прокуратура и суд, как органы государственной власти, имеют общие цели и задачи, которые стоят перед государством, так и конкретные цели, и задачи, связанные с их деятельностью в этой сфере.

Законодательство Российской Федерации и Республики Казахстан свидетельствуют о расширении сферы взаимодействия прокуратуры и суда, повышении значимости однообразного понимания и применения законов правоприменительными органами. Прокуратура Республики Казахстан является важным, правовым инструментом Президента Республики Казахстан по обеспечению незыблемости Конституции, соблюдению прав и свобод человека и гражданина. Прокуратура реализует свои полномочия в строгом соответствии с Конституцией и законами Республики, она правовыми методами обеспечивает контроль главы государства за деятельностью всех ветвей власти.

Однако так нельзя сказать о прокуратуре Российской Федерации. Прокуратура не входит ни в одну из ветвей государственной власти, однако сама вместе с другими государственными органами не образует новую ветвь власти. Она занимает особое место в механизме реализации государственной власти осуществляя от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, а также исполнением иных нормативно-правовых актов.

Следует согласиться с мнением Е.Р. Ергашева, который справедливо отмечает, что органы прокуратуры в силу своей специфики осуществляемой ими деятельности и ее общего назначения не могут претендовать на отдельную

²⁴ Гришин Е.А. Сравнительно-правовой анализ места органов прокуратуры Республики Казахстан и прокуратуры Российской Федерации в системе государственной власти // Правовая реформа в Казахстане, 2016, №1. С. 11-15 с. С.13.

²⁵ Росинский В.В. Правозащитная функция прокуратуры Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Дисс. на соискание ученой степени к.ю.н. М., 2007. 198 с. С.34.

²⁶ Абдрахманова С.Ж., Канатов А.К. К вопросу определения места и роли органов прокуратуры// Право и государство. № 4 (73). 2016. С.26 -31.

ветвь власти, поскольку прокурорская деятельность содержит в себе элементы всех, хотя и не входит ни в одну из них²⁷.

Большинство ученых сходятся во мнении, что российская прокуратура - это специальный, самостоятельный орган государственной власти, который в системе разделения властей занимает обособленное место. Эта позиция отчетливо изложена, например, в публикации «Настольная книга прокурора»²⁸. Авторский взгляд на проблему в целом не отличается от последней, обобщенной точки зрения.

Относительно установления правового статуса прокуратуры можно выделить несколько основных направлений.

Во-первых, прокуратура выступает органом надзора, а поскольку прокурорский надзор не относится ни к одной из трех ветвей власти, поэтому правовой статус прокуратуры должен включать в себя максимальный объем полномочий в данном направлении.

Во-вторых, органы прокуратуры занимают особое место в структуре российского государства, поскольку они обладают определенными функциями по отношению к ветвям власти. Прокурорский надзор способствует уравниванию ветвей власти, обеспечивая оптимальное функционирование, что обуславливает необходимость уравнивания полномочий органов прокуратуры некоторыми ограничениями со стороны органов власти.

В-третьих, прокуратура и парламент представляют собой две самостоятельные системы сдержек и противовесов, поскольку осуществление надзора за исполнением законов есть гарант устойчивости всей законодательной системы.

В-четвертых, прокуратура выступает не только органом надзора, но и участвует в уголовном процессе, в рамках которого она обладает полномочиями по проверке законности и обоснованности принятых решений²⁹.

Таким образом, сложившийся дисбаланс в сфере взаимного влияния прокуратуры и исполнительной власти уравнивается сильной президентской властью над ними обеими.

Большая часть ученых склонны считать, что прокуратура как надзирающий орган, по своему статусу представляет особый механизм по отношению ко всем ветвям власти, контролирующей и сдерживающей каждую из них. Прокуратура призвана устанавливать и принимать меры по искоренению нарушений закона³⁰.

²⁷ Ергашев Е.Р. К вопросу о месте прокуратуры в системе государственных органов РФ // Судебная и правоохранительная системы: проблемы и перспективы развития в современной России: материалы V межрегиональной науч.- практ. конф. Екатеринбург, 2006. С. 25.

²⁸ Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус ; науч. ред. А.Ю. Винокуров. М., 2013. С. 20.

²⁹ Деменкова Е.Б. Прокуратура в системе органов государственной власти// Государство и право в XX I веке 2016. № 1. С. 58-63.

³⁰ Васканын А.А. Конституционные вопросы положения прокуратуры в государственном механизме стран-членов Таможенного Союза//Конституционное и муниципальное право. 2015. № 12. С.42-44.

Анализ юридической литературы позволил выявить некоторые проблемы в сфере правового регулирования статуса прокуратуры Российской Федерации.

Например, Примова Э. Н. и Примов Н. Н., обращают внимание на то, что ст. 129 Конституции Российской Федерации, определяя правовые основы организации и деятельности прокуратуры России, не определяет полномочия прокуратуры Российской Федерации. Данные вопросы отнесены к предмету регулирования федерального закона. Таким образом, конституционная норма является отсылочной, что само по себе не должно быть присуще Конституции как Основному закону, который призван устанавливать основы правового регулирования разных сфер правовых отношений. Вместе с тем, статья 3 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», определяя правовые основы деятельности прокуратуры, в свою очередь, отсылает к Конституции Российской Федерации: «Организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации и полномочия прокуроров определяются Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, международными договорами Российской Федерации»³¹. В связи с чем, Примова Э. Н. и Примов Н. Н. предлагают устранить взаимоисключающие отсылки и определить статус прокуратуры непосредственно в Конституции Российской Федерации.

По мнению Е.С. Пойда статус прокуратуры должен быть урегулирован федеральным конституционным законом³².

Для осуществления надзора за осуществлением законов учреждениями, организациями и гражданами, а также для выполнения иных функций прокуратура наделяется государством соответствующими правовыми возможностями, т.е. совокупностью полномочий. Данные полномочия устанавливаются законодателем произвольно.

Формирование правового статуса прокуратуры основано на целях и задачах, которые возлагаются на органы прокуратуры. Цель это то, что необходимо осуществить, к чему необходимо стремиться. Задача представляет то, что требует своего разрешения. По отношению к целям и задачам полномочия носят подчиненное значение, и направлены на их выполнение. Полномочия по содержанию, количественному составу должны способствовать достижению обозначенной цели и выполнению предстоящих задач органами прокуратуры.

В целях и задачах государственных органов находит выражение назначение органов. Именно в целях и задачах сосредотачивается то главное и существенное, что свойственно определенному виду государственной деятельности, предопределяют полезные для общества результаты, которые планируется получить в результате осуществления разных функций.

³¹ О прокуратуре: федер. закон Российской Федерации от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 29 июля 2017 г. № 246-ФЗ) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. - 1992. - № 8. - Ст. 366; Российская газета. - 2017. - № 172.

³² Пойда Е.С. Тенденции и перспективы правового регулирования прокурорского надзора в РФ// Основы экономики управления и права. 2014. № 3(15). С. 83-84.

Следовательно, цели и задачи выступают главными установками и приобретают правовой, властный характер.

Рассматриваемое свойство целей и задач, дает возможность представить их в качестве обязанностей государственных органов перед государством по выполнению функций, поэтому их необходимо воспринимать как служебный долг, который является обязательным для исполнения.

Так, цели и задачи, поставленные перед прокуратурой по осуществлению надзора за исполнением законов, означают возложение на не обязанности по обеспечению строгого и неукоснительного выполнения предписаний. С целью придания обязанностям большей значимости, законодатель оформил их в форму целей и задач.

Цели прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан определяются в их законодательстве. Например, в ст. 29 Федерального Закона «О прокуратуре Российской Федерации» предметом надзора за исполнением законов органами дознания следствия (соответственно целями и задачами) выступают «соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие»³³.

В Республике Казахстан цели прокуратуры определены в Законе Республики Казахстан «О прокуратуре». Из смысла его статьи 6 вытекает, что прокуратура Республики Казахстан «осуществляет надзор за законностью актов, действий (бездействия) государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, а в исключительных случаях, по поручению Президента Республики Казахстан или Генерального Прокурора, – иных организаций независимо от формы собственности».

Сравнительный анализ целей прокуратуры обоих государств позволяет сделать вывод о том, что в России цели обозначены несколько шире, чем в Казахстане. Вместе с тем, общий анализ целей свидетельствует о том, что цели деятельности прокуратуры как России, так и Казахстана едины и состоят в создании такого режима законности, который бы позволил обеспечить верховенство Конституции и законов, а также надежную защиту прав и свобод человека и гражданина.

В ст. 4 Закона Республики Казахстан «О прокуратуре» от 30 июня 2017 года четко определены задачи прокуратуры, которые заключаются в защите и восстановлении прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц, общества и государства; выявлении и устранении

³³ О прокуратуре: федер. закон Российской Федерации от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 29 июля 2017 г. № 246-ФЗ) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. - 1992. - № 8. - Ст. 366; Российская газета. - 2017. - № 172.

нарушений законности, причин и условий, им способствующих, а также их последствий; координации деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью.

На прокуратуру могут быть возложены и иные задачи, если они определены законом и актами Президента Республики Казахстан. Для сравнения, в прежнем Законе «О прокуратуре» 1995 года полномочия прокуратуры четко не определялись. Не было четкого определения объема, пределов, обязанностей полномочий, рамок ответственности. Закреплялись только права. Задачей прокуратуры было обеспечение точного и единообразного применения законов и устранение любых нарушений законности. С этой целью прокуроры проверяли кого угодно и что угодно, растрачивая свой потенциал на второстепенные вопросы, в которые не было необходимости вмешиваться.

Следует согласиться с мнением заместителя Генерального Прокурора Республики Казахстан, государственным советником юстиции 3-го класса М.М. Ахметжановым о том, что новые подходы направлены на искоренение бесконечных проверок прокуроров. Основания для назначения проверок государственных органов сужены. Государственные органы прокурор будет проверять только в тех случаях, если установлен факт невыполнения или ненадлежащего выполнения своих полномочий иными уполномоченными государственными органами, к компетенции которых относится обязанность обеспечить контроль и надзор в соответствующей сфере общественных отношений³⁴.

В отличие от законодательства Казахстана, законодательство России не определяет задач прокуратуры. Задачи прокуратуры можно вывести из ее юридической природы, целей и надзорного предназначения.

М. П. Поляков и А. В. Федулов выделяют две группы задач прокуратуры: первая группа задач связана с обеспечением правового пространства в государстве, вторая группа задач образует организационные задачи³⁵.

По мнению Н.С. Бондарь и А.А. Джагарян, определили функциональные задачи прокуратуры: совместное участие Совета Федерации и Президента РФ в процедуре назначения Генерального прокурора и его заместителей (ст. 83, 102, 129), закрепление за Генпрокурором Российской Федерации полномочия по инициированию лишения парламентского иммунитета парламентария (ч.2 ст.98), взаимосвязь прокуратуры и правосудия в рамках их совместного финансирования при сохранении самостоятельности и независимости судебной власти (ст.118)³⁶.

³⁴ Ахметжанов М. М. Законодательные новеллы в сфере прокурорской деятельности // Закон и время. 2017. № 8. С.2-5.

³⁵ Прокурорский надзор: краткий курс лекций / М. П. Поляков, А. В. Федулов. М.: Издательство Юрайт, 2014. С. 15-16.

³⁶ Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционализация прокурорского надзора в российской федерации: проблемы теории и практики//Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С.15.

Ф. М. Кобзарев формулирует задачи прокуратуры сжато и заключаются они в выявлении, пресечении и предупреждении нарушений законов; установлении обстоятельств нарушений законов и лиц, виновных в их совершении, и принятии мер по привлечению их к ответственности; восстановлению нарушенных прав и законных интересов граждан, общества и государства³⁷.

Следует заметить, что М. П. Поляков и А. В. Федулов определяют не задачи прокуратуры, а задачи прокурорского надзора, в то время как Ф.М. Кобзарев называет задачи прокуратуры как органа государственной власти. Поэтому, в вопросе определения задач поддерживаем точку зрения Ф.М. Кобзарева.

Настоящее исследование положений законодательства и теоретических подходов показывает, что цели и задачи прокуратуры призваны выражать юридическую природу прокуратуры как государственного органа, который обеспечивает законность и правопорядок.

Можно утверждать, что цели и задачи образуют основу правового статуса государственных органов. Государством устанавливаются полномочия прокуратуры именно в соответствии с целями и задачами.

При формировании статуса прокуратуры, во-первых, выясняется потребность в соответствующем органе, во-вторых, формулируется его цель, назначение и задачи, в – третьих, на основе последних определяются полномочия прокуратуры. Следовательно, полномочия прокуратуры производны от ее целей и задач.

Вышеуказанные цели и задачи называются общими, потому что они определены для прокурорской системы в целом.

Можно выделить специальную группу целей и задач, появление которой объясняется сложной по содержанию и большой по объему деятельностью прокуратуры. Осуществление деятельности прокуратуры по отдельным направлениям и отраслям предопределено широтой круга поднадзорных и неподнадзорных субъектов, по отношению которых осуществляются надзорные и ненадзорные, охранительные функции. Разнообразие деятельности данных субъектов: органов государственной власти и государственного управления, учреждений, предприятий, общественных организаций, граждан, обусловили специфику прокурорской деятельности. Это обстоятельство послужило основой для разделения надзорной и ненадзорной деятельности органов прокуратуры на направления деятельности и отрасли, осуществляющих относительно однородные функции. Наличие общих целей и задач наложили отпечаток на осуществление каждой функции, но для эффективной деятельности по борьбе с нарушениями законов требуется определить назначение каждого направления деятельности и отрасли, и сформулировать конкретные задачи.

³⁷ Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Монография / Под ред. Кобзарева Ф.М. Издательство «Проспект», 2016. С.15.

В современной юридической литературе обсуждается проблема реформирования прокуратуры и ее незавершенности³⁸. В этой связи уместно выделить и проанализировать некоторые противоречия, возникающие при определении политического и правового статуса прокуратуры в ряде положений Конституции РФ и федеральном законодательстве.

Поскольку на прокуратуру возлагается надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации (ст.1, 21 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»), поэтому необходимо включить Генерального прокурора РФ, а также прокуроров субъектов Российской Федерации в установленный в ч.2 ст. 125 Конституции РФ перечень субъектов права, обладающих правом обращения с соответствующими запросами в Конституционный Суд Российской Федерации.

Полномочия прокуратуры по координации деятельности по борьбе с преступностью, регулируемые Указом Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 года за № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью»³⁹, можно распространить на все органы, которые задействованы в решении этой задачи, так и задачи, которая обусловила принятие Указа Президента Российской Федерации от 11 декабря 2010 г. № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка»⁴⁰.

Незавершенность конституционного статуса прокуратуры приводит к «окутыванию» прокуратуры вненадзорными полномочиями, что отрицательно влияет на эффективность осуществления основных надзорных функций прокуратуры⁴¹.

Анализ ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» свидетельствует, что большая часть задач прокуратуры не имеет отношения к прокурорскому надзору. Более того, основаниями прокурорских проверок чаще являются поручения, которые Генеральный прокурор Российской Федерации дает должностным лицам государства.

Следует отметить, что законодатель не определяет оснований для дачи поручений Генеральному прокурору Российской Федерации от имени должностных лиц Российской Федерации.

Ст. 10 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» прописывает: «В органах прокуратуры в соответствии с их полномочиями разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов». При этом, данный закон о прокуратуре не определяет иерархию

³⁸ Примова Э. Н., Примов Н. Н. Проблема совершенствования правового статуса прокуратуры Российской Федерации// Евразийский союз ученых. 2015. № 11-4(20) С.149-153; Пойда Е.С. Тенденции и перспективы правового регулирования прокурорского надзора в РФ// Основы экономики управления и права. 2014. № 3(15). С. 83-84.

³⁹ О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: указ Президента РФ от 18 апреля 1996 г. за № 567 //Российская газета. 1996. № 83.

⁴⁰ О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка: указ Президента РФ от 11 декабря 2010 г. № 1535// Российская газета. 2010. № 5360(281).

⁴¹ Примова Э. Н., Примов Н. Н. Проблема совершенствования правового статуса прокуратуры Российской Федерации// Евразийский союз ученых. 2015. № 11-4(20) С.149-153.

субъектов, которые могут выступать инициаторами прокурорской проверки, а также право соответствующих субъектов давать прокурору поручения о проведении проверки.

На практике, большое количество поручений и заданий Генеральной прокуратуры, которые выходят за рамки установленных регламентами Генеральной прокуратуры РФ и прокуратур субъектов Российской Федерации приводят к увеличению объема работы органов прокуратуры. Данная ситуация приводит к тому, что прокуратуры городов и районов низводятся до уровня простых территориальных придатков вышестоящей прокуратуры. В такой ситуации прокуратуры городов и районов обязаны не только исполнять все поступающие из вышестоящих прокуратур задания и поручения, но и исполнять решения иных совещаний, коллегий, поручений, а также распоряжений, указаний и приказов вышестоящих прокуроров. Это приводит к появлению значительного количества организационно-распорядительных документов.

Необходимо отметить, что размывание основных задач и функций прокуратуры при их регулярном увеличении ведет к превращению прокуратуры из надзорного органа в орган, осуществляющий статистический учет, фискальный контроль за доходами-расходами, правотворчества.

Следует отметить и то, что большая часть дел об административных правонарушениях, которые инициированы прокурорами, это дела, возбуждение которых отнесено Кодексом РФ об административных правонарушениях к компетенции многих контролирующих и иных органов, таких как ФМС, Государственная жилищная инспекция, ФНС, Госстройнадзор, Государственная инспекция труда, Роспотребнадзор.

Необходимо отметить также отсутствие единых критериев при установлении полномочий прокуроров. К примеру, в возбуждении уголовных дел им отказано, в отличие от административных дел.

Введение государственного единого статистического учета состояния преступности, результатов следственной работы представляет функцию, которая также не свойственна и не присуща этому институту.

В ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» статистическая отчетность регулируется в ст. 51, в которой установлено, что Генеральная прокуратура РФ «ведет государственный единый статистический учет заявлений и сообщений о преступлениях, состояния преступности, раскрываемости преступлений, состояния и результатов следственной работы и прокурорского надзора, а также устанавливает единый порядок формирования и представления отчетности в органах прокуратуры. Приказы Генерального прокурора Российской Федерации по вопросам указанного статистического учета обязательны для органов государственной власти»⁴².

⁴² О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон Российской Федерации от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 29 июля 2017 г. № 246-ФЗ) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. - 1992. - № 8. - Ст. 366; Российская газета. - 2017. - № 172.

Данное положение свидетельствует о том, что на прокуратуру фактически возлагается работа, которую должен проводить Следственный комитет РФ.

Работа в сфере противодействия коррупции также должна проводиться не органами прокуратуры, а органами ФСБ. Аргументом в пользу данного довода выступают технические и организационные преимущества ФСБ, а также озвученная Президентом Российской Федерации угроза коррупции для национальной безопасности.

С целью качественного изменения динамики развития прокуратуры Российской Федерации, вышеобозначенные проблемы требуют своего практического разрешения.

Проведенное исследование целей и задач прокуратуры как основы ее правового статуса позволило сделать вывод о том, что конституционно-правовой статус прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан имеет сходные черты, поскольку в этих странах существует единая модель прокуратуры. Вместе с тем имеются различия, связанные с функциями прокуратуры. Особенностью прокуратуры данных государств является то, что она не относится ни к одной из ветвей государственной власти.

Настоящее исследование показало, что формирование правового статуса прокуратуры основано на целях и задачах, которые возлагаются на органы прокуратуры. По отношению к целям и задачам полномочия носят подчиненное значение, они направлены на их выполнение, способствуют достижению обозначенной цели и выполнению предстоящих задач органами прокуратуры.

Цели и задачи государственных органов выражают назначение органов, определяют полезные для общества результаты. Следовательно, цели и задачи выступают главными установками и приобретают правовой, властный характер.

Специальные цели и задачи решаются прокурорами при осуществлении отдельных направлений деятельности и отраслей, отражают ее специфику. На основе специальных целей и задач, законодатель определил полномочия прокуроров, которые выступают отраслевыми. Основные направления деятельности прокуратуры определяются в процессе деятельности ее органов и учреждений, получают отражение в решениях коллегий Генеральной прокуратуры РФ, находят закрепление в приказах и указаниях Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Помимо отраженных в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» целей прокуратуры представляет актуальность целевая установка на обеспечение национальной безопасности России от различных угроз внешнего и внутреннего характера. Учитывая универсальность и постоянный характер задачи обеспечения национальной безопасности и вовлеченность в ее выполнение органов прокуратуры всех уровней, эта задача должна быть включена в ст.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», что способствует повышению роли и значению деятельности прокуратуры, повлечет необходимость развития дополнительных правовых средств выполнения прокуратурой этой задачи.

Исследование целей и задач прокуратуры позволило выявить проблему неопределенности государственно-правового статуса прокуратуры.

В связи с чем, считаем необходимым предложить конкретные пути и способы ее решения. Наиболее полными и комплексно отражающими решение проблемы представляются предложения Т.Ю. Сафоновой⁴³ о законодательном определении прокуратуры России как системы органов государства с особым статусом, о корректировке соответствующих норм Конституции Российской Федерации для выведения органов прокуратуры за пределы основных ветвей власти, о наделении Генерального прокурора Российской Федерации правом законодательной инициативы и самостоятельного обращения в Конституционный Суд РФ, о подготовке и принятии нового Федерального конституционного закона «О прокуратуре Российской Федерации», в котором было бы закреплено особое место прокуратуры в системе органов власти и ее особый правовой статус.

Безоговорочно разделяя идею Т.Ю. Сафоновой о необходимости наделения прокуратуры особым государственно-правовым статусом и его законодательного закрепления, Н.И. Цымбалюк⁴⁴ полагает, что подобное позиционирование прокуратуры должно быть осуществлено непосредственно в Конституции РФ.

В соответствии с концептуальной моделью места и роли прокуратуры в механизме обеспечения национальной безопасности целесообразно предложить следующие проекты поправок в соответствующие статьи Основного закона страны:

- статью 101 главы 5 «Федеральное Собрание» дополнить частью шестой следующего содержания: «Для централизованного осуществления надзорно-контрольной деятельности за соблюдением законности в стране, а также организационного обеспечения конституционно установленных правоотношений и правопорядка Совет Федерации и Государственная Дума образуют Генеральную прокуратуру Российской Федерации, принципы функционирования которой определяются настоящей Конституцией»;

- статью 129 главы 7 «Судебная власть» изложить следующим образом:

«1. Прокуратура Российской Федерации является особой в организационно-правовом отношении государственной структурой, законодательно наделяемой специальными полномочиями для практической реализации государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности.

2. Вмененное участие органов прокуратуры в гражданском, административном, арбитражном и уголовном судопроизводстве выражает интересы государства и общества в отправлении основанного на строгом соблюдении действующего законодательства и справедливого правосудия.

⁴³ Сафонова Т.Ю. Конституционно-правовое регулирование деятельности прокуратуры России как государственного органа с особым правовым статусом: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Елец, 2011. С. 5-9.

⁴⁴ Цымбалюк Н.И. Место и роль прокуратуры в современной России//Актуальные вопросы борьбы с преступлениями. 2015. № 3. С.68-71.

3. В сфере противодействия административным и уголовным правонарушениям органы прокуратуры от имени государства выполняют правоохранительную и правозащитную миссию, обеспечивая на практике гарантии конституционно установленных гражданам прав и свобод.

4. В деле противодействия наиболее опасным для государства и общества преступным проявлениям прокуратура является ведущим звеном в системе правоохранительных органов страны, наделяемым Президентом Российской Федерации компетенцией управления.

5. Вопросы конституционности и законности наделения органов прокуратуры конкретными функциями и полномочиями находятся в компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.

6. Конкретные полномочия, структурная организация, а также цели и функции, порядок и условия деятельности прокуратуры Российской Федерации устанавливаются федеральным конституционным законом».

Представляется, что предлагаемое конституционно-правовое позиционирование прокуратуры в полной мере отражает актуальные аспекты проблемы о месте и роли органов прокуратуры в системе государственных органов власти и управления в современных условиях, а также обуславливает более широкие ресурсные возможности прокуратуры в деле обеспечения предельно согласованных действий правоохранительного сообщества в процессе противодействия всем видам преступлений.

1.2. Понятие, сущность и характеристика компетенции органов прокуратуры Российской Федерации и Республики Казахстан

Реализация полномочий прокуроров происходит в ходе их повседневной деятельности. Правомерное и эффективное их применение должно обеспечить наличие и соблюдение единого правового пространства на всей территории государства. Роль органов прокуратуры, ее компетенции, своевременного и качественного применения предоставленных ей полномочий в настоящее время трудно переоценить, поскольку еще достаточно широко распространены многочисленные нарушения законности, касающиеся прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых интересов государства и общества. Именно эти факторы обуславливают пристальное внимание к компетенции прокуратуры и требуют изучения, осмысления ее с теоретической точки зрения, с целью реализации и правоприменения в различных общественных отношениях.

Обозначенные аспекты порождают интерес к компетенции прокуратуры как Российской Федерации, так и Республики Казахстан, поскольку прокуратура - это специфический государственный орган, главной функцией которого является осуществление прокурорского надзора - наиболее эффективного способа обеспечения исполнения законов.

В юридической литературе пока не сложилось единообразного подхода к определению «компетенции», «функции» и «полномочий», а также не решен вопрос об их соотношении.

Так, в толковом словаре под редакцией Д.И. Ушакова понятие «компетенция» рассматривается как круг вопросов, в отношении которых определенное лицо обладает полномочиями⁴⁵.

С точки зрения Е.В. Харитоновой, компетенция выступает «параметром социальной роли, которая проявляется как компетентность, соответствие лица занимаемому месту»⁴⁶.

По мнению И.М. Степанова и Т.Я. Хабриевой компетенцию государственного органа образуют функции и полномочия. При этом под полномочиями понимается совокупность его прав и обязанностей⁴⁷. Аналогичной точки зрения придерживается и С.А. Авакьян⁴⁸.

Ряд ученых указывают на то, что проблема соотношения понятий «компетенция» и «функции» государственных органов является актуальной проблемой юридической науки⁴⁹.

В частности, К. Шалкыбаев, обоснованно отмечает обусловленность функции органа власти государства стоящими перед ним целями и задачами⁵⁰.

В.Н. Уваров в компетенции государственного органа видит совокупность его функций и полномочий⁵¹.

Ряд ученых, такие как А.А. Арабаев, И.М. Степанов, Т.Я. Хабриева и другие, функцию государственного органа считают составной частью его компетенции⁵².

По справедливому мнению Е.Р. Ергашева, в юридической литературе под компетенцией понимается совокупность полномочий, предоставляемых органу для выполнения возложенных на него задач. Из данного определения компетенции следует, что полномочия связаны с целями и задачами, они обусловлены поставленными перед органами целями и задачами, которые побуждают должностные лица совершать действия, направленные на достижение результата. Полномочия, в свою очередь, предписывают способ достижения

⁴⁵ Толковый словарь русского языка: В 4 т. Т. 1 /Под ред. Д.И. Ушакова. М., 1935.

⁴⁶ Харитоновая Е.В. Об определении понятий «компетентность» и «компетенция» //Успехи современного естествознания. 2007. № 3. С.67-68.

⁴⁷ Парламентское право России: Учебное пособие / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М.: Юристъ,1999. С. 34.

⁴⁸ Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь / С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2015. С. 382.

⁴⁹ Балтабаев С.А. Понятия «компетенция», «функция» и «полномочия»: к анализу теоретических разработок ученых//Проблемы современной науки и образования. 2016. № 3(45). С. 125.

⁵⁰ Шалкыбаев К. Орган исполнительной власти: понятие, признаки и основные функции //Вестник КНУ им. Ж. Баласагына: Гуманитарные науки. Специальный выпуск: Материалы международной научно-практической конференции «Конституция Кыргызской Республики: роль и значение в современном обществе и ее основные ценности». 31 мая – 1 июня 2013 г. Бишкек: КНУ, 2013. С. 147-153.

⁵¹ Уваров В.Н. Теория государственного управления. Часть 2: Система государственного управления. Алматы: КазГЮА, 2001.С. 150.

⁵² Парламентское право России: Учебное пособие / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М.: Юристъ,1999. С.34; Арабаев А.А. Парламентаризм в Кыргызстане: теория и практика становления. Бишкек: КГЮА, 2005. С.49.

целей и решения задач. Более того, в содержание компетенции, помимо полномочий, входят цели и задачи, которые образует предмет ведения органа. Поэтому понятие компетенция представляет собой совокупность полномочий и предмета ведения, т.е. возложенных на орган целей и задач⁵³.

Действительно, полномочий должно быть достаточно для того, чтобы достичь поставленных целей и решить задачи, т.е. они должны выполнять служебные функции. Деятельность прокуратуры преследует две цели: обеспечение законности и охрану субъективных прав граждан, юридических лиц и государства, которые в свою очередь, определяют характер полномочий⁵⁴.

Таким образом, совокупность полномочий и обозначенные государством цели и задачи образуют содержание компетенции прокуратуры. Цели и задачи выступают главным элементом компетенции.

По мнению, Е.Р. Ергашева, компетенция прокуратуры Российской Федерации представляется своеобразным аналогом правоспособности, которым обладают граждане и юридические лица. Компетенция и правоспособность определяют правовое положение в обществе. Компетенция государственного органа включает реальные полномочия. Государство наделяет органы правами и возлагает на них обязанности, которые связаны с осуществлением руководства обществом⁵⁵.

Компетенция органов прокуратуры непосредственно связана с ее правовым статусом. Правовой статус прокуратур России и Казахстана отражен в соответствующих Законах государств. Так, в ст.1 Федерального Закона «О прокуратуре»⁵⁶ законодатель закрепляет положение органов прокуратуры Российской Федерации как единой федеральной централизованной системы органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории государства. Согласно ст. 1 Закона Республики Казахстан «О прокуратуре» прокуратура призвана «осуществлять в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан, представлять интересы государства в суде и от имени государства осуществлять уголовное преследование»⁵⁷.

⁵³ Ергашев Е.Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник для бакалавров. Екатеринбург: Издательство «Раритет», 2016. С.108.

⁵⁴ Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник и практикум для академического бакалавриата / под науч. ред. Е.Р. Ергашева. М.: Издательство Юрайт. 2015. С.104.

⁵⁵ Ергашев Е.Р. Компетенция прокуратуры российской федерации: Учебное пособие.- Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия», 2008. С.16.

⁵⁶ О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон Российской Федерации от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 29 июля 2017 г. № 246-ФЗ) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. - 1992. - № 8. - Ст. 366; Российская газета. - 2017. - № 172.

⁵⁷ О Прокуратуре: закон Республики Казахстан от 30 июля 2017года № 81-VI// Казахстанская правда. -2017 г. - № 125 (28504).

Характеризуя место и роль прокуратуры, ученые отмечают, что они уникальны. Прокуратура представляет баланс, который призван уравнивать исполнение законов органами власти и выступать органом высшего надзора за законностью всех трех ветвей власти, при этом она не входит ни в одну из указанных властей⁵⁸.

Для осуществления своих надзорных и ненадзорных функций органы прокуратуры наделяются собственными, специальными полномочиями. Отсутствие или недостаток полномочий выступает серьезным препятствием для обеспечения законности. Законодатель, определяя объем и характер полномочий. Руководствуется целями и задачами прокуратуры (ст.1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»).

Вопрос о полномочиях прокуратуры является дискуссионным. Анализ юридической литературы свидетельствует о многообразии подходов к определению понятия «полномочие» и позволяет выделить две противоположные позиции по данному вопросу.

Сторонники первой позиции рассматривают прокуратуру исключительно как орган уголовного преследования, что характерно для англосаксонской правовой системы⁵⁹. Как отмечает, профессор В.К. Звирбуль данная модель прокуратуры имеет целью возвышение роли суда, развитие состязательности в уголовном судопроизводстве⁶⁰.

Представители второй позиции представляют прокуратуру как универсальный государственный правовой институт, осуществляющий надзор за законностью⁶¹.

Вышеприведенные противоположные точки зрения являются крайними позициями в юридической литературе по вопросу о полномочиях прокуратуры, в то время как большинство точек зрения находятся в плоскости между ними.

Полномочия призваны способствовать осуществлению задач, выступают частью правового статуса. Так, органы прокуратуры наделены полномочиями для борьбы с нарушениями закона. Вместе с тем, борьба с нарушениями закона выступает служебным долгом прокуратуры, т.е. обязанностью прокуратуры. Таким образом, полномочие прокурора – это единство прав и обязанностей, субъективные права предоставляются органу прокуратуры или прокурору для выполнения возложенных на них функций⁶².

⁵⁸ Кожевников О.А.. О месте прокуратуры в системе государственных органов // Материалы Всерос. науч.-конф. Екатеринбург, 2001; Мельников Н.В. Прокурорская власть // Государство и право. 2002. С.15.

⁵⁹ Становление правового государства в Российской Федерации и функции прокуратуры: Круглый стол // Государство право. 1994. № 5. С.11.

⁶⁰ Звирбуль В.К. Перспективы развития прокурорского надзора в правовом государстве // Советское государство право. 1990. № 9. С.53.

⁶¹ Становление правового государства в Российской Федерации и функции прокуратуры: Круглый стол // Государство право. 1994. № 5.С.11.

⁶² Ергашев Е.Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации. Екатеринбург: Издательство «Раритет», 2016. С.110; Ергашев Е.Р. Компетенция прокуратуры Российской Федерации: Учебное пособие. Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия». 2008. С.12.

Как отмечает, Е.Р. Ергашев, в правовом статусе прокуратуры не следует проводить дифференциацию прав и обязанностей, поскольку они находятся в сочетании⁶³. Так, в соответствии со ст.10 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор не только вправе рассматривать жалобы и заявления, содержащие сведения о нарушителях законности, но и обязаны это делать для принятия мер по устранению нарушений.

Вместе с тем, некоторые ученые отмечают несовпадение компетенции или полномочий прокуроров с их правами и обязанностями. К примеру, трудно согласиться с мнением В.И. Шинд, который считает, что компетенция прокурора уже совокупность его прав и обязанностей. В качестве аргумента, он приводит положение ст. 289 ГПК РФ, согласно которому, право на ознакомление в суде с материалами дела и жалобами нельзя отнести к компетенции прокурора⁶⁴.

Вышеуказанная позиция представляется малоубедительной, поскольку не совсем ясно по каким признакам В.И. Шинд отделяет полномочие от компетенции. Подобная позиция выглядит совершенно не убедительной и не аргументированной, поскольку неясно по каким признакам автор данной точки зрения отделяет полномочия от компетенции. В этой связи следует согласиться с А.Ф. Козловым, который справедливо отмечает, что при таком положении компетенция органов прокуратуры оказывается бессодержательной и ненужной для характеристики правового статуса»⁶⁵.

В юридической литературе распространенным является взгляд на полномочие прокурора как совокупность прав и обязанностей прокурора по выполнению возложенных на прокуратуру задач и функций⁶⁶.

Так, по мнению Д.Н. Ушакова, полномочия есть «права, предоставленные должностному лицу или учреждению органом власти»⁶⁷.

Анализ действующего законодательства подтверждает тождественность терминов «полномочия» и «права». Например, ст. 269 АПК РФ начинается словами «По результатам рассмотрения апелляционной жалобы арбитражный

⁶³ Ергашев Е.Р. Компетенция прокуратуры российской федерации: Учебное пособие.- Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия». 2008. С.12.

⁶⁴ Шинд В.И. О некоторых вопросах компетенции прокуроров и ее правовое регулирование // Совершенствование правового регулирования прокурорского надзора в СССР. М. 1997. С.48.

⁶⁵ Козлов А.Ф. Прокурорский надзор в Российской Федерации: общая часть: Учеб. пособие. Екатеринбург. 1999. С. 87.

⁶⁶ Прокурорский надзор: учеб. для вузов / Под ред. А.Я. Сухарева. М., 2005. С. 19.; Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор: Учеб. М., 2006. С. 194.

⁶⁷ Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь современного русского языка. М.: Альта-Принт, 2009. С.733.

суд апелляционной инстанции вправе»⁶⁸. В названии некоторых статей ГПК законодатель прямо наделил суды правами, например, ст. 328 ГПК РФ⁶⁹.

Приведенные примеры подтверждают то, что полномочия – это сложное понятие, обусловленное спецификой деятельности, властной структурой прокуратуры Российской Федерации. В этой связи уместно привести точку зрения О.С. Капинус, которая отмечает, что полномочия прокурора можно рассматривать как совокупность форм волеизъявления прокурора при осуществлении и надзорной, и иной деятельности⁷⁰.

Вопрос о применении полномочий следует рассматривать с точки зрения: закрепления соответствующего полномочия в законодательстве; возможности конкретного прокурора применять на практике то или иное полномочие; установленных законодательством оснований для применения складывающейся жизненной ситуации⁷¹.

Обобщая предложенные определения, которые по сущности схожи, полномочия прокурора можно определить, как законодательно определенный комплекс прав и обязанностей прокурора, осуществляемых с помощью правовых средств и направленных на реализацию функций прокуратуры.

Полномочие следует рассматривать, как установленные для субъекта нормами права возможности осуществлять определенные действия. Правовая возможность это субъективное право органа или должностного лица. Реализация этого права есть совершение действий. Любой вид государственной деятельности осуществляется через право органов и должностных лиц, в том числе и органов прокуратуры. Субъективное право прокурора не может быть реализовано произвольно. Действия прокуроров всегда причинно обусловлены, что приводит к соединению их прав и обязанностей. К примеру, прокурор может приносить представления на незаконные и необоснованные судебные приговоры или решения. Если суд вынесет подобные решения, то прокурор обязан использовать указанные акты реагирования. Таким образом, полномочия прокуратуры – есть единство прав и обязанностей.

В юридической литературе полномочия иногда называются правомочиями прокурорского надзора. Полагаем, что данные понятия не являются тождественными, поскольку полномочие это предоставленное право на совершение действий, а правомочие – есть обладание законным правом и выступает гражданско-правовой категорией. В сфере отношений государства и

⁶⁸ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 № 95-ФЗ (ред. от 28.12.2017 № 421-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 30. - Ст.3012; 2018. - № 1. - Ст. 5.

⁶⁹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 07.03.2018 № 48-ФЗ) // Российская газета. - 2002. - 20 ноября. - № 220; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 07.03.2018, № 0001201803070006.

⁷⁰ Прокурорский надзор: в 2т. Т.1 Общая часть: учебник для академического бакалавриата /О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю.. Винокуров. М.: Издательство Юрайт, 2017. С. 180.

⁷¹ Прокурорский надзор: в 2т. Т.1 Общая часть: учебник для академического бакалавриата /О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю.. Винокуров. М.: Издательство Юрайт, 2017. С. 180.

его органов следует рассматривать полномочия как права, которые предоставляет государство.

С понятием «полномочие» тесно связано понятие «правовое средство», обозначая невозможность применения прокурором «не правовых средств», т.е. не предусмотренных нормами законодательства.

Например, Ю.Е. Винокуров называет полномочия правовыми средствами⁷². Если исходить из того, что полномочия или полномочия выступают правовой основой совершения надзорных и ненадзорных действий прокурора, то они могут считаться правовыми средствами. Однако, данное утверждение не совсем верное, поскольку средство есть прием или способ действия, к которому прибегают для достижения целей. Полномочие - предоставленная государством возможность действовать в определенном направлении. Правовая возможность не может рассматриваться как средство, так как ее необходимо реализовать путем совершения действий.

В.Ю. Шобухин анализируя статус прокуратуры применительно к базовым отраслям надзора, уделяет внимание полномочиям прокурорских работников, лишь упоминая используемые ими правовые средства⁷³.

В.Г. Бессарабов раскрывает правовые средства шире. Но явно в ущерб полномочиям⁷⁴. Фрагментарный подход к анализу элементов механизма прокурорского надзора отличается детализацией прав и обязанностей прокурора. Так, в учебной литературе принято выделять главу «Средства прокурорского надзора». В тоже время, исследование отдельных элементов механизма надзора органов прокуратуры носит еще фрагментарный характер, а прокурорский надзор воспринимается «тематически», а не целостно.

Таким образом, проведенное исследование понятия, сущности и характеристики компетенции органов прокуратуры позволяет сделать вывод о том, что полномочия прокурора представляют единство прав и обязанностей, субъективные прав, которые представлены органу или должностному лицу для выполнения возложенных на него функций.

Широкий круг полномочий прокурора предопределил многоаспектность прокурорской деятельности. Классификация полномочий позволяет комплексно и системно увидеть многообразие соответствующих форм волеизъявления.

С учетом доминирования в прокурорской деятельности функции прокурорского надзора, подходы к классификации прокурорских полномочий затрагивали в основном надзорные аспекты. Например, О.С. Капинус выделяет следующие полномочия: проверочные, полномочия по реагированию, профилактические полномочия. В некоторых источниках вторая и третья

⁷² Прокурорский надзор: учебник для прикладного бакалавриата / А. Ю. Винокуров, Ю. Е. Винокуров; под общ. ред. А. Ю. Винокурова. М.: Издательство Юрайт, 2015. С.163.

⁷³ Шобухин В.Ю. Надзор за исполнением законов как одного из основных направлений деятельности прокуратуры // Правоведение. 2007. № 6. С. 24-33.

⁷⁴ Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор. М. Изд-во Проспект. 2006. С.206.

группы объединены, поскольку обе задействуются после проведения проверок⁷⁵.

Приведем примеры реализации прокурорских полномочий. В соответствии со ст. 24 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» представление об устранении нарушений закона, прокурор ставит вопрос в том числе и об устранении причин и условий, способствующих правонарушению.

Например, полномочия по реагированию - право прокурора выносить мотивированное постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренное ст.28.4 КоАП РФ. К этой же группе полномочий относится право прокурора вносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства (ст. 37 УПК РФ).

Анализ норм действующего законодательства позволяет выделить в качестве самостоятельной группы согласовательные полномочия. Например, ч.5 ст.10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁷⁶ право прокурора на согласование проведения контрольно-надзорными органами внеплановых проверок.

Представляется целесообразным обратить внимание и на другие подходы к классификации полномочий. Например, все полномочия можно разделить на внешнефункциональные и внутриорганизационные. Внешнефункциональные полномочия могут быть закреплены в организационно-распорядительных документах генпрокурора РФ⁷⁷.

Подчеркивая приоритетный статус функции прокурорского надзора, все внешнефункциональные полномочия можно разделить на надзорные и ненадзорные.

Надзорные и ненадзорные полномочия можно разделить на процессуальные и непроцессуальные. Например, истребовать и проверить законность и обоснованность решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела (п.5.1 ч.2 ст.37 УПК РФ⁷⁸).

⁷⁵ Прокурорский надзор: в 2т. Т.1 Общая часть: учебник для академического бакалавриата / О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю.. Винокуров. М.: Издательство Юрайт, 2017. С. 180.

⁷⁶ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федер. Закон Рос. Федерации 26 декабря 2008г. № 294-ФЗ (в ред. от 27.11.2017 № 443-ФЗ) // Российская газета. - 2008.- 30 дек. - № 266; 2017.- 29 нояб. - № 7436.

⁷⁷ Прокурорский надзор: в 2т. Т.1 Общая часть: учебник для академического бакалавриата / О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю.. Винокуров. М.: Издательство Юрайт, 2017. С. 180.

⁷⁸ Уголовно процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001г. № 174-ФЗ (ред. от 19.02.2018 № 31-ФЗ) // Российская газета. 2001. № 249; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru. - 19.02.2018. - № 0001201802190016.

Непроцессуальные надзорные полномочия содержатся в п.1 ст.27 Закона о прокуратуре⁷⁹: рассматривать и проверять заявления, жалобы и иные обращения о нарушении прав и свобод человека и гражданина.

Процессуальные не ненадзорные полномочия содержатся в п.2 ч.1 ст.25.11 КоАП РФ⁸⁰: право представлять доказательства при рассмотрении дела об административном правонарушении

Непроцессуальные ненадзорные полномочия содержатся в п.9 Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: право созывать координационное совещание.

Самостоятельной группой надзорных полномочий выступают универсальные и индивидуально определенные полномочия. Примером универсального полномочия является полномочие по выявлению нарушений законов. Примером индивидуально определенного полномочия является предусмотренное п.2 ст. 30 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»⁸¹ исключительное право Генпрокурора РФ давать обязательные для исполнения указания по вопросам дознания, не требующим законодательного регулирования.

В связи с введением в 1998г. моратория на применение смертной казни. Ряд прокурорских полномочий отнесли к категории неприменимых. Например, ст.38 Закона о прокуратуре право Генпрокурора Российской Федерации или его заместителя оспаривать приговор, которым в качестве меры наказания назначена смертная казнь, а также предусмотренное ст. 184 УИК РФ⁸² право прокурора удостоверить акт об отказе осужденного к смертной казни от обращения с ходатайством о помиловании.

Многофункциональный характер прокурорской деятельности служит благодатной почвой для иных классификаций.

По функциональному назначению все полномочия подразделяются на три группы: надзорные, ненадзорные, организационные.

⁷⁹ О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон Российской Федерации от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 29 июля 2017 г. № 246-ФЗ) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. - 1992. - № 8. - Ст. 366; Российская газета. - 2017. - № 172.

⁸⁰ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 18.03.2018. № 42-ФЗ) // Российская газета. 2001. № 256; Официальный интернет-портал правовой информации. URL:<http://www.pravo.gov.ru> - 07.03.2018.

⁸¹ О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 31.12.2017 № 492-ФЗ) // Российская газета. - 1995. - 25 ноября. - № 229; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru. - 31.12.2017. - № 0001201712310015.

⁸² Уголовно исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997г. № 1-ФЗ (в ред.20.12.2017 № 410-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. - № 2. - Ст. 227; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru. - 20.12.2017. - № 0001201712200030).

Полномочия прокурора следует подразделять на виды, которые следует рассматривать как основные направления деятельности прокуратуры. В этой связи выделяют шесть видов с учетом специфики каждого направления⁸³.

В юридической литературе дискуссионным является вопрос о характере полномочий органов прокуратуры. Некоторые авторы считают, что у прокурора отсутствует власть в гражданском, уголовном процессах. Другие ученые склонны считать, что прокурор обладает властными полномочиями во всех отраслях⁸⁴.

В связи с этим возникает вопрос об императивности требований прокурора: в чем заключается императивность требований прокурора? Прокурорское требование, как известно, действительно обладает императивностью. А императивность содержит принуждение, оно предусматривает обязанность субъекта выполнить предъявляемое требование. Если требования прокурора не будут обладать обязательной силой, то они лишены императивности. Однако, при характеристике требований прокурора, не совсем верно ссылаться только на обязательность требований закона, поскольку обязательность нормы права и обязательность прокурорских требований являются разными понятиями.

Все полномочия прокурора по императивности подразделяются на властные (императивные), полувластные (ограниченно-императивные) и невластные (неимперативные). Императивные полномочия характеризуются тем, что любые прокурорские требования подлежат обязательному исполнению (ч.1ст.6 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»). Например, к ним относятся полномочия по выявлению нарушений закона.

Однако в разных направлениях деятельности прокурорских полномочий властность проявляется по – разному. Например, в таких направлениях деятельности прокурора, как надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначенные судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания и заключенных под стражу; надзор за исполнением законов органами дознания степень властных полномочий проявляется наиболее полно.

Ограниченно императивными полномочиями являются полномочия, связанные с реагированием на нарушения закона при осуществлении надзора за исполнением законов, за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие, исполнение законов судебными приставами.

⁸³ Ергашев Е.Р. Компетенция прокуратуры российской федерации: Учебное пособие.- Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия». 2008. С.13.

⁸⁴ Сафронов А.П. Особенности и тенденции развития правомочий прокурорского надзора // Совершенствование правового регулирования прокурорского надзора в СССР. - М., 1978. С.23; Козлов А.Ф. Компетенция прокуратуры. Организация и планирование работы в органах прокуратуры. Свердловск. 1983 С.42; Шинд В.И. О некоторых вопросах компетенции прокуроров и ее правовое регулирование // Совершенствование правового регулирования прокурорского надзора в СССР. М., 1997. С.26.

Неимперативными полномочиями обладает прокурор, участвующий в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел в суде. Это обусловлено тем, что суд не является субъектом, поднадзорным прокуратуре. В суде прокурор не имеет властных полномочий в отношении суда.

Такая существенная разница в объеме императивности объясняется принципами организации деятельности субъектов, которые поднадзорны и неподнадзорны органам прокуратуры. Для надзорной деятельности характерны императивные и полуимперативные полномочия. Во многих направлениях деятельности прокуратуры полномочия носят полуимперативный характер.

Большинство ученых, такие как, Е.Р. Ергашев, В.Н. Григорьев, А.В. Победкин, В.Н. Яшин, подразделяют полномочия по целевому назначению на полномочия по выявлению нарушений закона и сопутствующих им обстоятельств, причин и способствующих условий, полномочия по устранению нарушений закона, полномочия по предупреждению нарушений закона⁸⁵.

Другая группа ученых, например, А.В. Борецкий, В.В. Долежан, Ю.Е. Винокурова по этому же признаку подразделяют полномочия по выявлению нарушений закона и полномочия по реагированию на выявленные нарушения⁸⁶.

С точки зрения О.А. Кожевникова в сфере надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, полномочия прокуроров можно подразделить на полномочия по выявлению нарушений закона и полномочия по реагированию на выявленные нарушения⁸⁷.

По мнению Е.Р. Ергашева, все известные классификации полномочий рассматривались только в рамках надзорной функции прокуратуры. Поэтому, справедливым было бы включение в классификацию полномочий прокуратуры и ненадзорных функций, которые в свою очередь следует подразделять на полномочия по выявлению нарушений закона и реагированию на выявленные нарушения⁸⁸.

По характеру все полномочия прокуратуры подразделяются на основные и дополнительные. Основными являются такие полномочия, которые предназначены непосредственно для осуществления надзорной и ненадзорной деятельности прокуратуры за соблюдением законности в государстве.

⁸⁵ Ергашев Е.Р. Компетенция прокуратуры российской федерации: Учебное пособие.- Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия», 2008. С.22; Прокурорский надзор: Учеб./ В.Н. Григорьев, А.В. Победкин, В.Н. Яшин и др. М., 2006. - С. 191-192; Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор: Учеб. С. 195; Прокурорский надзор: Учеб. для вузов / Под ред. А.Я. Сухарева. С.120.

⁸⁶ Борецкий А.В., Долежан В.В. Акты прокуратуры по общему надзору: учеб. пособие, Харьков 1983. С.3; Прокурорский надзор / Сост. О.А. Кожевников, В.В. Кравчук, С.К. Кириченко. Екатеринбург, 2001. С.12. Прокурорский надзор: Учеб./ Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. М., 2005. С. 125-129.

⁸⁷ Кожевников Е.А. Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие: Учеб. пособие. Екатеринбург, 2006. С.10.

⁸⁸ Ергашев Е.Р. Понятие и классификация правовых средств, применяемых органами прокуратуры // Рос. Юрид. журн. 2007. № 1. С.16.

Основные полномочия в свою очередь можно разделить на предметные и функциональные. Предметные полномочия определяют круг поднадзорных субъектов. Действия и акты, которые прокурор проверяет в порядке надзора. Функциональные полномочия определяют то, каким способом прокурор может действовать. Функциональные полномочия направлены на выявление нарушений закона и реагирования на них, связаны с собственными прокурорскими действиями. На основе функциональных полномочий осуществляются как надзорные, так и ненадзорные функции прокуратуры.

Дополнительные полномочия осуществляют вспомогательную функцию и призваны активизировать деятельность прокуратуры по борьбе с нарушениями законности⁸⁹. Полномочия этого вида называют организационными. К организационным полномочиям относят полномочия по руководству подчиненными прокурорами, по организации взаимодействия с государственными органами и общественными организациями, участию в нормотворческой деятельности.

В юридической литературе выделяют иерархическую т.е. уровневую систему полномочия, которая представляет совокупность полномочий (прав, обязанностей, ответственности) по осуществлению функций надзора за исполнением законов прокурорами органов прокуратуры, образующих систему прокуратуры РФ⁹⁰. Предметная (отраслевая) компетенция представляет сферу надзорной и функциональной специализации работника прокуратуры, в рамках которой реализуются задачи прокуратуры по сферам деятельности.

Исходя из правового статуса субъектов правоотношений полномочия подразделяются на линейные и функциональные. Линейные (организационные) полномочия, которые передаются между юридически равными субъектами. Например, полномочия руководителя органа прокуратуры по наложению дисциплинарного взыскания на работника прокуратуры за неисполнение или ненадлежащее исполнение им своих служебных обязанностей. Функциональные полномочия, реализуются в отношениях между юридически неравными субъектами, применяются к поднадзорным субъектам. В зависимости от возможности делегирования, полномочия в свою очередь делятся на передаваемые и непередаваемые. Передаваемые полномочия прокурор может делегировать своим подчиненным, например, провести конкретную проверку. Непередаваемые полномочия закреплены за прокурором и должны осуществляться только им самим. Например, подписание протеста или представления.

Исходя из возможности свободного усмотрения прокурора, выделяют дискреционные полномочия – право прокурора отказаться от дальнейшего уголовного преследования лица, подозреваемого (обвиняемого) в совершении

⁸⁹ Козлов А.Ф. Компетенция прокуратуры. Организация и планирование работы органов прокуратуры. Свердловск. 1983. С.26.

⁹⁰ Прокурорский надзор: учеб. для вузов / Под ред. А.Я. Сухарева. М., 2005. С.18-19.

преступления, не представляющего большой общественной опасности, при соблюдении определенных условий (ст. 25,28,427 УПК РФ⁹¹).

Проведенный анализ характера полномочий органов прокуратуры, позволяет сделать вывод о том, что деятельность органов прокуратуры осуществляется по отдельным направлениям, каждому из которых соответствуют свои предметные и функциональные полномочия. Все полномочия прокуроров устанавливаются в законодательстве по направлениям деятельности.

Компетенция органов прокуратуры ограничена. Пределы - это сфера тех отношений, в рамках которых осуществляется прокурорский надзор. Пределы компетенции связаны с двумя ограничениями: кругом поднадзорных субъектов, кругом актов прокурорского реагирования.

В круг поднадзорных субъектов на основании ст.1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» входят исполнительные органы, органы местного самоуправления, политические партии, движения, общественные организации, церковные организации и все учреждения, предприятия и организации независимо от формы собственности.

К неподнадзорным прокуратуре субъектами относятся Федеральное Собрание; Президент; Конституционный Суд; судебные органы; граждане, если они не выступают в качестве должностных лиц. При нарушении гражданином уголовного закона в отношении его прокуратура выполняет функцию уголовного преследования.

Следует согласиться с Е.Р. Ергашевым в том, что ограничение круга поднадзорных субъектов формально, поскольку прокуроры должны реагировать на любые незаконные акты любых органов либо с помощью актов прокурорского реагирования, либо путем внесения соответствующей информации для решения в дальнейшем вопроса по существу.

ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» устанавливает пределы компетенции органов прокуратуры по осуществлению надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина: не предусмотрено вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных субъектов.

Так, Черепанов М.М. и А.В. Пугачев⁹², указывают на отсутствие в п.2 ст. 21 формулировки о запрете вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность организаций при осуществлении надзора за исполнением законов, что представляет проблему, которая приводит к негативным последствиям, нарушает принцип организации и деятельности российской прокуратуры. Действительно, осуществляя «общий» надзор, органы прокуратуры надзирают за исполнением законов точно таким же кругом поднадзорных им организаций

⁹¹ Уголовно процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001г. № 174-ФЗ (ред. от 19.02.2018 № 31-ФЗ) // Российская газета. - 2001. - № 249; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru - 19.02.2018. - № 0001201802190016.

⁹² Черепанов М.М., Пугачев А.В. Принцип невмешательства органов прокуратуры в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных субъектов // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2017. № 1. С.91-103.

и должностных лиц, что и при надзоре за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, и не имеют права вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность этих организаций.

В Казахстане Закон Республики Казахстан «О Прокуратуре» от 30 июля 2017 года № 81-VI⁹³ впервые закрепил отказ прокуратуры от права вмешиваться в деятельность субъектов предпринимательства, организаций и государственных органов, назначать проверки их деятельности, запрашивать информацию либо документы по основаниям, не предусмотренных законом. Новые подходы направлены на искоренение бесконечных проверок прокуроров. Основания для назначения проверок государственных органов сужены. Государственные органы прокурор будет проверять только в тех случаях, если установлен факт невыполнения или ненадлежащего выполнения своих полномочий иными уполномоченными государственными органами, к компетенции которых относится обязанность обеспечить контроль и надзор в соответствующей сфере общественных отношений⁹⁴.

Данное ограничение не распространяется на случаи назначения проверок для защиты прав, свобод и законных интересов лиц, общества и государства, если это необходимо для предотвращения необратимых последствий для жизни, здоровья людей либо безопасности государства, а также при осуществлении надзора за соблюдением законности в деятельности правоохранительных и специальных государственных органов.

Основания для проверок закреплены в пункте 3 статьи 6 Закона Республики Казахстан «О Прокуратуре», в соответствии с которой проверки бизнеса будут назначаться только по поручению Президента Республики Казахстан или Генерального Прокурора.

В соответствии с пунктом 4 статьи 6, Закон закрепил ограничения подчиненных генеральному прокурору сотрудников в праве назначения проверок⁹⁵. Так, решения заместителей Генерального прокурора, прокуроров областей и приравненных к ним прокуроров, прокуроров районов и приравненных к ним прокуроров о назначении и проведении проверки будут приниматься для защиты прав, свобод и законных интересов: 1) лиц, которые в силу физических, психических и иных обстоятельств не могут самостоятельно осуществлять их защиту, т.е. если человек не может защитить себя сам. Это дети-сироты, дети-инвалиды, инвалиды 1, 2 группы, недееспособные; 2) неограниченного круга лиц, т.е. когда нарушены права неограниченного круга лиц. Это случаи, если невозможно или затруднительно заранее посчитать и персонально определить лиц, чьи права нарушены. Например, законность субсидирования в АПК, тарифы монополистов или те же дольщики; 3) лиц, общества и государства, если это необходимо для предотвращения

⁹³ О Прокуратуре: закон Республики Казахстан от 30 июля 2017года № 81-VI// Казахстанская правда. - 2017. - № 125 (28504).

⁹⁴ Ахметжанов М. М. Законодательные новеллы в сфере прокурорской деятельности// Закон и время. 2017. № 8. С.2-5.

⁹⁵ Закон Республики Казахстан «О Прокуратуре» от 30 июля 2017года № 81-VI// Казахстанская правда. - 2017.- № 125 (28504).

необратимых последствий для жизни, здоровья людей либо безопасности Республики Казахстан, т.е. в случае угрозы необратимых последствий жизни и здоровья человека либо безопасности государства. К примеру, ситуация с паводками в области, несанкционированное загрязнение окружающей среды и т.п.

Указанные ограничения не распространяются на назначение прокурорских проверок по поручениям Главы государства, Генерального Прокурора Республики, а также на проверки, которые проводятся при осуществлении надзора за соблюдением законности в деятельности правоохранительных и специальных государственных органов.

Новый подход исключил излишнюю подмену функций государственных органов и необоснованных назначений проверок.

Таким образом, прокуратура Республики Казахстан, призванная осуществлять высший надзор за соблюдением законности на территории Республики, новым законом более конкретно определилась с пределами и формами прокурорского надзора в социально-экономической сфере.

Проведенный анализ различных научных подходов к понятию, сущности и характеристике «компетенции» органов прокуратуры Российской Федерации и Республики Казахстан позволяет прийти к выводам о том, что компетенция представляет совокупность полномочий, которые предоставляются органу для выполнения возложенных на него задач, поскольку:

во-первых, оно отражает связь полномочий органа с поставленными перед ним целями и задачами, а также указывает на их опосредованность;

во-вторых, данное определение включает в содержание компетенции не только полномочия органа, но и его задачи.

Представляется необходимым введение в понятие компетенции категории «цель», поскольку задачи направлены на достижение определенной цели. В противном случае они теряют смысл.

Таким образом, содержание компетенции прокуратуры не должно сводиться только к совокупности полномочий. Полномочия органов прокуратуры представляют надзорно-охранительные полномочия, целью которых является обеспечение точного и неукоснительного исполнения действующих на территории государства Конституции и законов всеми надзорными и неподнадзорными органам прокуратуры субъектов. Следовательно, компетенция прокуратуры включает цели, стоящие перед органами прокуратуры, задачи прокуратуры, полномочия прокуратуры.

Полномочия прокурора представляют единство прав и обязанностей, субъективные права, которые представлены органу или должностному лицу для выполнения возложенных на него функций. В теории прокурорского надзора сложилась классификация полномочий органов прокуратуры по различным основаниям.

По функциональному назначению все полномочия подразделяются на надзорные, ненадзорные, организационные; по целевому назначению – полномочия по выявлению нарушений закона и сопутствующих им обстоятельств, причин и способствующих условий, полномочия по устранению

нарушений закона, полномочия по предупреждению нарушений закона; по характеру – основные и дополнительные; по степени власти – императивные, ограниченно-императивные, неимперативные; в зависимости от правовой регламентации – процессуальные и непроцессуальные; исходя из правового статуса субъектов – линейные, функциональные; исходя из возможности свободного усмотрения прокуроров – дискреционные.

Компетенция прокуратуры Российской Федерации и Республики Казахстан представляет собой реальные полномочия, которыми наделены органы прокуратуры и их должностные лица для достижения ими целей и задач, поставленных государством.

1.3. Виды компетенции прокуратуры

В положениях, закрепленных в ст.1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», устанавливается компетенция прокуратуры и четко регламентируется вид прокурорской деятельности.

В юридической литературе выделяют три вида компетенции прокуратуры Российской Федерации: общая компетенция, компетенция видов прокуратур, индивидуальная компетенция. Общая компетенция касается всех органов прокуратуры, компетенция видов прокуратур: территориальная, военная, транспортная, природоохранная, прокуратур ИТУ. Каждый вид прокурорской подсистемы имеет собственную компетенцию. Индивидуальная компетенция представляет компетенцию каждого прокурорского органа в отдельности.

В широком смысле слова о компетенции прокуратуры можно говорить, как о совокупности полномочий, которые предоставляются всей прокурорской системе в целом. Полномочия по осуществлению надзора за соблюдением законности, а также ненадзорные полномочия предоставляются Генеральному прокурору и подчиненным ему прокурорам. Это есть общая компетенция.

Поскольку прокуратура представляет единую централизованную систему органов, обладающих комплексом полномочий, которые распределяются между входящими в нее органами, это приводит к образованию индивидуальной компетенции. Индивидуальная компетенция складывается из совокупности полномочий каждого прокурорского органа в отдельности.

Необходимо выделить и третий вид - специальную компетенцию, которую образуют компетенция подсистемы органов военной прокуратуры. Аналогичной компетенцией обладают транспортная, природоохранная прокуратуры, прокуратуры закрытых административно-территориальных образований и прокуратуры по надзору за законностью в местах лишения и ограничения свободы.

Разграничение индивидуальной компетенции проводится по двум критериям: разграничения полномочий между вышестоящими и нижестоящими прокуратурами, разграничения полномочий между прокуратурами одинаковыми по правовому положению.

Компетенция органов прокуратуры имеет свои границы. Пределы границ представляют сферу общественных правовых отношений, в рамках которых осуществляется прокурорская деятельность.

Пределы границ связаны с двумя видами ограничений: первые касаются круга поднадзорных органов прокуратуры объектов и субъектов. В соответствии со ст.1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» органам прокуратуры поднадзорны: исполнительные органы; органы местного самоуправления; политические партии, движения, общественные организации; религиозные организации; все учреждения, предприятия и организации.

Независимо от форм собственности, органам прокуратуры неподнадзорны: Федеральное Собрание Российской Федерации, Президент Российской Федерации, Конституционный суд Российской Федерации, судебные органы, граждане, не являющиеся должностными лицами. Органы прокуратуры обеспечивают законность неподнадзорными средствами. В соответствии со ст. 36 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», прокурор вправе обжаловать судебные решения посредством принесения представлений на незаконные судебные акты.

Следует заметить, что ограничение круга поднадзорных объектов субъектов является формальным. Прокуроры в соответствии с возложенными на них обязанностями реагируют на незаконные акты органов, организаций и должностных лиц посредством внесения актов прокурорского реагирования, либо путем направления вышестоящему прокурору информации о нарушении законов для принятия соответствующих мер, направленных на устранение выявленных нарушений законов и восстановления законности.

Второй вид ограничения относится к кругу актов за исполнением, которых прокурор осуществляет надзор. Прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов и подзаконных актов, имеющих силу закона, а также за исполнением актов применения норм права - постановлений должностных лиц и органов, обладающих соответствующей компетенцией. Например, начальников РУВД, административных комиссий. С помощью ненадзорных средств прокурорского реагирования органы прокуратуры обеспечивают законность судебных постановлений, решений, приговоров. При выявлении нарушений закона прокурор должен ссылаться только на нарушенный закон. Органы прокуратуры не осуществляют надзор за ведомственными и локальными актами.

Для того, чтобы определить компетенцию прокурорского органа, необходимо провести разграничение полномочий между структурными подразделениями, образующими прокурорскую систему. По назначению, целям и задачам органы прокуратуры РФ представляют единую систему, состоящую из отдельных образований - видов прокуратур. Основная часть этой системы - территориальные прокуратуры, также в эту систему входят транспортные, природоохранные прокуратуры, прокуратуры по надзору за исполнением наказания, прокуратуры по надзору за исполнением законов на особорежимных объектах. Важнейшим условием надлежащей организации деятельности всей

прокурорской системы в целом является четкое разграничение круга деятельности каждого входящего в нее подразделения.

Разграничение компетенции между видами прокуратур проводится по предметным полномочиям. Предметные полномочия различны, так как касаются правовых действий, так и актов различных субъектов, за исполнением законов, которыми осуществляется надзорная и ненадзорная деятельность прокуратуры. Фактически разграничение всех функций прокуратуры между территориальной и специализированной прокуратурами проводится именно по субъектам. Деятельность специализированных прокуратур осуществляется в отношении строго определенных категорий учреждений, предприятий, организаций, граждан. Иными словами, специализированные прокуратуры осуществляют надзорно-охранительную деятельность в отношении специального контингента субъектов. Надзорно-охранительную деятельность в отношении других субъектов осуществляют территориальные прокуратуры, имеющие широкий круг полномочий и располагающие общей компетенцией. Функциональные же полномочия, как правило, характерны для всех прокурорских органов, поскольку выявление, устранение, и предупреждение нарушений законности практически осуществляются в одних и тех же формах в любой сфере общественных отношений⁹⁶.

Разграничение компетенции между видами прокуратур регулируется ведомственными актами Генерального прокурора Российской Федерации. На основании требований Генерального прокурора Российской Федерации, содержащихся в приказе от 7 мая 2008г. № 84 (в ред. от 12 апреля 2017 г. № 263) «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур»⁹⁷, разграничение компетенции между указанными в приказе прокуратурами проводится по видам поднадзорных субъектов. При этом, территория, на которой они находятся, значения не имеет. Самыми обширными полномочиями обладают территориальные прокуратуры. Объекты и субъекты, за которыми не осуществляют надзор специализированные прокуратуры, поднадзорны территориальным прокуратурам. Вышеуказанный приказ возлагает на территориальных прокуроров осуществление обязанностей по надзору за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, органами, осуществляющими ОРД, дознание и предварительное следствие в территориальных органах ФСБ РФ, органах пограничной службы РФ, по делам и материалам в отношении иных лиц, кроме военнослужащих.

Специализированные прокуратуры осуществляют надзор за специальными видами субъектов, таких как вооруженные силы, транспортные, природоохранные органы и т.д.

⁹⁶ Ергашев Е.Р. Компетенция прокуратуры Российской Федерации: Учебное пособие. Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия». 2008. С.32-33.

⁹⁷ Российская Федерация. Генпрокуратура России. О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур: приказ от 7 мая 2008 г. № 84 (в ред. от 07.06.2016 № 331) // Законность. - 2016. - № 8.

Специализированные прокуратуры создаются в целях обеспечения законности в сравнительно узких сферах общественных отношений. Одной из таких сфер выступают отношения, складывающиеся при несении воинской службы. Военная прокуратура создана для борьбы с нарушениями законности в Вооруженных силах РФ, других войсках, воинских формированиях, и органах, созданных в соответствии с федеральными законами и иными НПА. Например, военные прокуроры ЦВО направили 14 исков, касающихся защиты прав и социальных гарантий военнослужащих – сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В результате прокурорского реагирования были восстановлены права военнослужащих и надбавки были выплачены⁹⁸.

Компетенция военной прокуратуры определена разделом VI ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации». Согласно ст. 46 названного Федерального закона, Главный военный прокурор и подчиненные ему прокуроры обладают в пределах своей компетенции полномочиями, определенными этим Федеральным законом. Данная статья отсылает к ст. 1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», в которой указывается, что прокуратура осуществляет надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ.

В компетенцию военной прокуратуры входит надзор за соблюдением законности Министерства обороны Российской Федерации, его структурными подразделениями и другими органами военного управления, а также за военными училищами и учреждениями, которые находятся в подчинении Минобороны России, военнослужащими и гражданами, работающими в них по трудовому договору.

Возможны ситуации, когда в структуре отдельных гражданских учреждений и предприятий имеются воинские образования. Например, военные кафедры в высших учебных заведениях. В этих случаях надзор за соблюдением законности в деятельности данных субъектов осуществляют территориальные прокуроры, а в отношении воинских образований – прокуроры гарнизонов. Существуют субъекты, за исполнением законов которыми осуществляется надзор одновременно обеими прокуратурами (так Федеральная служба безопасности выполняется как территориальными, так и военными прокурорами. Разграничение компетенции между ними проводится по кругу расследуемых уголовных дел. Надзор за расследованием уголовных дел, подсудных судам общей юрисдикции входит в компетенцию территориальных прокуроров, а за расследованием уголовных дел, подсудных военным судам – в компетенцию военных.

Возможно смешение функций. Военный прокурор может быть субъектом гражданских и уголовных процессуальных отношений. В случае возникновения коллизии при определении компетенции предпочтение отдается военной

⁹⁸ Рассохина А.С. Деятельность специализированных прокуратур в Российской Федерации // Научное сообщество студентов: материалы XI Междунар. студенч. науч.–практ. конф. (Чебоксары, 1 авг. 2016 г.) / ред. кол.: О.Н. Широков [и др.] 2016. Чебоксары: ЦНС «Интерактив плюс», 2016. С. 189-191.

прокуратуре, поскольку ее деятельность связана с охраной государственной тайны.

Еще одним критерием разграничения полномочий военных прокуратур является место совершения преступления. Данный критерий применяется, когда нарушение законности совершается субъектами, поднадзорными территориальной прокуратуре (гражданскими лицами), например, на территории военных городков или в местах дислокации войск. Однако данный критерий не применим в отношении военнослужащих, совершивших правонарушение вне воинских частей либо военных организаций. Если правонарушение совершено военнослужащим, то меры по устранению данного правонарушения и привлечению виновного лица к ответственности должны приниматься военным прокурором. В подобных случаях место совершения преступления значения не имеет.

Транспортная прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, соответствием законам издаваемых правовых актов в сфере деятельности железнодорожного, воздушного, водного транспорта, в таможенной сфере территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами таможни и внутренних дел на транспорте, региональными органами власти и органами местного самоуправления, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, которые были совершены на полотне железной дороги, железнодорожных станциях, вокзалах, платформах, аэродромах, пристанях, в речных, морских портах и аэропортах подвижном составе железнодорожного транспорта, на воздушных судах и судах водного транспорта, о преступлениях против безопасности движения и эксплуатации железнодорожного, воздушного и водного транспорта, кроме объектов минобороны России и оборонно-промышленного комплекса, о преступлениях, которые были совершены работниками территориальных органов федеральных органов исполнительной власти на всех видах транспорта, органов внутренних дел на транспорте и таможенных органов. Кроме этого транспортная прокуратура осуществляет надзор за законностью осуществления оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия по преступлениям данной категории органами внутренних дел на транспорте, таможенными органами, подразделениями СК России на транспорте.

Например, транспортная прокуратура Свердловской области провела проверку соблюдения законодательства в районе аэропорта «Кольцово», по результатам которой были обнаружены нарушения в работе ООО «Полигон». Работники данной организации на территории аэропорта «Кольцово», производили складирование бытовых отходов, которые способствовали скоплению птиц, создавали опасность для безопасных полетов воздушных судов. По итогам работы прокуратуры, организацию привлекли к административной ответственности, с назначением наказания в виде штрафа, а также в суд направили иск о признании незаконной деятельности ООО

«Полигон» по производству складирования, обязав прекратить данную деятельность⁹⁹.

Деятельность природоохранной прокуратуры состоит в осуществлении надзора за исполнением законов, направленных на защиту, экологических прав граждан, природоохранными органами, предприятиями, учреждениями, организациями, их должностными лицами, общественными объединениями.

Например, Волжской межрегиональной природоохранной прокуратурой были выявлены многочисленные нарушения закона, в ходе проверки промышленной зоны г. Дзержинска, на территории которого были самовольно захоронены отходы. Проведенный анализ проб почвы показал превышение допустимых норм концентрации вредных веществ в сто десять раз. В результате принятых мер, захоронение было уничтожено, пестициды удалены из почвы и запечатаны в специальные контейнеры¹⁰⁰.

Деятельность прокуратуры по надзору за исполнением законов администрациями органов и учреждениями, исполняющими наказания и назначенные судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу регулируется приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 16 января 2014 г. № 6 «Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»¹⁰¹, а также приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 12 апреля 2017 г. № 263 «О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур»¹⁰².

Приведем в качестве примера статистику работы Тверской прокуратуры, которая в 2015 году провела более 200 проверок соблюдения действующих законов в УФСИН России по Тверской области, выявила более 400 нарушений, вынесла более 100 представлений об устранении нарушений законодательства, к дисциплинарной ответственности привлекла 161 должностное лицо учреждений¹⁰³.

⁹⁹ Там же. С. 189-191.

¹⁰⁰ Там же. С. 189-191.

¹⁰¹ Российская Федерация. Генпрокуратура России. Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлении: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 16 января 2014 г. № 6 // Законность. - 2014. - № 4.

¹⁰² Российская Федерация. Генпрокуратура России. О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 12 апреля 2017 г. № 263 // Система гарант: URL: <http://base.garant.ru/71685974/#ixzz56MebWLul> (дата обращения: 20.03.2018).

¹⁰³ Рассохина А.С. Деятельность специализированных прокуратур в Российской Федерации // Научное сообщество студентов: материалы XI Междунар. студенч. науч.–

Согласно вышеуказанным приказам Генеральной прокуратуры РФ, названные прокуратуры осуществляют надзор за соответствием закону издаваемых правовых актов, соблюдением прав и свобод администрацией уголовно-исправительной системы (УИС), специальными подразделениями по обеспечению безопасности объектов уголовно-исправительной системы; исполнением законов органами, призванными осуществлять ОРД в УИС, специальными подразделениями по обеспечению безопасности объектов УИС. Указанные прокуратуры создаются в местах, где сосредотачиваются правительственные учреждения и являются однозвенными.

Прокуратура закрытого административно-территориального образования (ЗАТО) осуществляет надзор за исполнением законов и иные функции на особых режимных объектах и, непосредственно, ЗАТО. Прокуратура ЗАТО представляет специализированную прокуратуру, на которую возложено осуществлять надзор за исполнением законов, соответствием закона издаваемых правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами местного самоуправления, предприятиями, организациями, учреждениями, органами контроля, их должностными лицами на территории ЗАТО. Прокуроры ЗАТО подчиняются прокурорам субъекта Российской Федерации, на территории которого оно находится.

Например, в феврале 2016 года прокурором оборонного комплекса в ходе рассмотрения обращения гражданина по оскорблению нецензурными словами, совершенному жительницей города в присутствии большого количества других граждан на территории рынка г. Байконур, в отношении правонарушителя, вынесено постановление о возбуждении дела об административном правонарушении. По окончании рассмотрения дела в суде гражданке назначили наказание в виде штрафа¹⁰⁴.

Кемеровская межрайонная прокуратура по надзору за исполнением законов в угледобывающей отрасли образована приказом Генерального прокурора РФ от 1 июня 2010 г. является новейшим типом специализированных прокуратур. Работниками данной прокуратуры по результатам проверки шахты Разрез «Инской» было возбуждено 47 административных дел. На предприятии выявлено 188 нарушений норм охраны труда и промышленной безопасности.¹⁰⁵

Таким образом, создание специализированных прокуратур имеет целью повышение эффективности прокурорской деятельности, которая продиктована спецификой надзорных объектов, надзорная деятельность не пересекается с надзорной деятельностью территориальных прокуратур и не зависит от административно-территориального деления страны.

Разграничение индивидуальной компетенции проводится между вышестоящими и нижестоящими прокуратурами. Вышестоящие руководят

практ. конф. (Чебоксары, 1 авг. 2016 г.) / ред. кол.: О.Н. Широков [и др.] 2016. Чебоксары: ЦНС «Интерактив плюс», 2016. С. 189-191.

¹⁰⁴ Там же. С. 189-191.

¹⁰⁵ Там же. С. 189-191.

деятельностью нижестоящих и направляют их усилия на проведение последовательной, настойчивой борьбы с нарушениями законности, добиваясь точного исполнения законов, подзаконных актов, актов применения норм права.

Разграничение компетенции между вышестоящими и нижестоящими прокурорами – представляет еще один способ организации их работы, позволяющий определить объем полномочий каждого из них.

ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» перечисляет прокуроров разных уровней, полномочных принимать участие в судебных заседаниях. Аналогично регулируются полномочия прокуроров по принесению представлений на судебные акты, вступившие в законную силу. Такая регламентация правового статуса вышестоящих и нижестоящих прокуроров четко определяет критерий разграничения между ними функций. Данный критерий есть правовое положение судебных инстанций, который определяет правовое положение прокуроров: каждый из них действует на своем уровне. Относительно разграничения полномочий по осуществлению надзорной функции предписаний нет.

Таким образом, во-первых, разграничение компетенции между вышестоящими и нижестоящими прокурорами проводится применительно к строго определенным субъектам. Различные учреждения, предприятия, организации, выступающие в качестве юридических лиц, при разграничении полномочий во внимание не принимаются; во-вторых, «разделение труда» между вышестоящими и нижестоящими прокурорами происходит с учетом правового положения государственных органов и муниципальных образований, надзорные функции выполняются более высокими звеньями прокурорской системы.

Согласно принципу централизма и единства прокурорского надзора вышестоящий прокурор может выполнять функции нижестоящего прокурора. Нижестоящий прокурор может выполнять функции вышестоящего лишь по поручению последнего.

По своему правовому положению каждый прокурор правомочен осуществлять надзор за исполнением законов всеми поднадзорными ему субъектами, находящимися на поднадзорной территории. Например, прокурор субъекта может провести проверку исполнения законов в учреждении, на предприятии в организации. Надзор за соблюдением законности которых входит в компетенцию прокурора района.

Разграничение полномочий между вышестоящими и нижестоящими прокуратурами основывается на принципе соответствия правового положения прокурора правовому положению поднадзорного и неподнадзорного субъекта. Например, прокурор района осуществляет надзор за исполнением законов государственными органами районного значения, прокурор города – городского значения, прокурор области – областного значения.

В порядке исключения вышестоящие прокуроры могут передавать свои полномочия нижестоящим. Передача полномочий называется делегированием. Делегирование является возможным в силу проявления принципа единства

прокуратуры, при котором все прокуроры независимо от своего правового положения осуществляют полномочия, данные государством. В практике распространены частное (разовое) и общее (постоянное) делегирование, которое заключается в поручении нижестоящему прокурору выполнение определенного участка работы. Например, такое поручение дается в связи с отдаленностью нахождения поднадзорных субъектов, за исполнением законов которых должен осуществляться надзор от прокуратуры, обязанной заниматься его осуществлением. Выполнение надзорных функций возлагается на прокурора по месту нахождения указанных субъектов.

Полномочия прокуроров городов с районным делением определяет Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 12 марта 2008 г. № 39 «Об организации деятельности прокуратур городов с районным делением»¹⁰⁶. Данный Приказ способствует оптимизации деятельности органов прокуратуры, повышению эффективности работы прокуратур городов с районным делением, разграничению их компетенции с другими территориальными и специализированными прокуратурами.

Прокуратуры городов с районным делением занимают промежуточное положение между прокурорами субъектов Федерации и нижними, выступают основным звеном прокурорской системы. В соответствии со своим правовым положением прокуратуры субъектов РФ осуществляют надзор за исполнением законов исполнительными органами власти на уровне определенного субъекта РФ.

Согласно ст. 9 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» Генеральному прокурору принадлежит право законодательной инициативы.

Принцип правового соответствия определяет полномочия по использованию средств реагирования на выявленные нарушения законности. Например, каждый прокурор вправе направлять акты прокурорского реагирования тому субъекту, за исполнением которого он правомочен осуществлять надзор.

Принцип правового соответствия проявляется при обжаловании судебных актов, вступивших в законную силу, т.е. в надзорном порядке. Например, каждый прокурор, располагающий правом на принесение таких представлений, вносит их лишь в судебные инстанции, которые соответствуют его правовому положению.

Вторым критерием разграничения индивидуальной компетенции выступает разграничение компетенции между прокурорскими органами, одинаковыми по своему положению. Поскольку система прокуратуры включает не только органы разных уровней, но и много органов одного есть «разделение труда», способствующее упорядочиванию всей прокурорской деятельности. Основным критерием разграничения компетенции между одинаковыми по

¹⁰⁶ Российская Федерация. Генпрокуратура России. Об организации деятельности прокуратур городов с районным делением: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 12 марта 2008 г. № 39 // URL: <https://genproc.gov.ru/documents/orders/document-14266> (дата обращения: 20.03.2018).

своему правовому положению прокурорскими органами выступает административная территория. Согласно этому критерию за каждым прокурорским органом закрепляется административная единица, в пределах которой осуществляется надзорная и ненадзорная деятельность по соблюдению конституции и федеральных законов. Каждый прокурорский орган имеет свою территорию деятельности.

Административно-территориальным критерием индивидуализации одинаковых по своему правовому положению прокурорских органов конкретизируются их предметные полномочия. Определяется круг субъектов, чьи правовые акты и действия входят в предмет прокурорской деятельности. Прокурорский надзор касается лишь тех поднадзорных субъектов, которые находятся на закрепленной административной территории.

Необходимо отметить, что приведенный критерий является основным, но не единственным. Одним из дополнительных критериев является место совершения нарушения законности. Меры по выявлению правонарушений, их устранению, привлечению виновных лиц к ответственности и восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов других субъектов входят в компетенцию того прокурора, на территории которого они совершены.

Второй дополнительный критерий разграничения компетенции одинаковых по своему положению прокурорских органов – это место нахождения органа управления сложных по структуре организаций. Надзор за исполнением законов такими организациями осуществляет прокуратурой, на территории которой находится их орган управления.

Третьим дополнительным критерием выступает место нахождения субъекта, полномочного принимать меры по устранению нарушений законности, привлечению виновных лиц к ответственности, восстановлению нарушенных прав и свобод граждан, а также охраняемых законом интересов учреждений, предприятий, организаций и государства в целом. Например, прокурор, выявивший правонарушения, вправе обратиться с актами реагирования к уполномоченному на то органу или должностному лицу, находящемуся на другой административной территории. В отношении данного субъекта он выполняет двойную функцию, с одной стороны – добивается устранения правонарушения, с другой – надзирает за соблюдением им законов, рассмотрением актов прокурорского реагирования.

Таким образом, разграничение компетенции между видами прокуратур проводится по предметным полномочиям, которые касаются как правовых действий, так и актов различных субъектов, за исполнением законов которых осуществляется надзорная и ненадзорная деятельность прокуратуры.

Специализированные прокуратуры осуществляют надзорно-охранительную деятельность в отношении специального контингента субъектов. Территориальные прокуратуры, имеющие самый широкий круг полномочий, располагают общей компетенцией, осуществляют надзорно-охранительную деятельность в отношении других субъектов.

Функциональные полномочия характерны для всех прокурорских органов, поскольку выявление, устранение и предупреждение нарушений законности практически осуществляется в одних и тех же формах, в любой сфере общественных отношений.

В Казахстане разграничение компетенции между видами прокуратур до принятия Закона Республики Казахстан «О Прокуратуре» от 30 июля 2017 года № 81-VI регулировалось Приказом Генерального Прокурора от 03.11.2003 № 64 «О разграничении компетенции территориальных прокуроров и прокуроров специализированных прокуратур»¹⁰⁷.

Ныне действует Указ Президента Республики Казахстан от 13 октября 2017 года № 563 «О некоторых вопросах органов прокуратуры Республики Казахстан»¹⁰⁸, который определил положение Генеральной прокуратуры Республики Казахстан как непосредственно подчиненного и подотчетного Президенту Республики Казахстан правоохранительного государственного органа.

Генеральная прокуратура Республики Казахстан призвана осуществлять руководство в пределах своих полномочий единой системой органов прокуратуры Республики Казахстан, от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование.

Генеральная прокуратура имеет ведомство – Комитет по правовой статистике и специальным учетам, учреждения, организации образования, а также прокуратуры областей и приравненные к ним (прокуратуры городов республиканского значения и столицы Республики Казахстан, главные военная и транспортная прокуратуры), районные и приравненные к ним городские, межрайонные, а также специализированные прокуратуры (военные, природоохранные, транспортные, прокуратуры специальных объектов).

В соответствии со ст. 39 Закона Республики Казахстан «О Прокуратуре»¹⁰⁹ содержание деятельности прокуратуры областей и приравненные к ним прокуратуры, возглавляемых соответствующими прокурорами сводятся к руководству деятельностью областных, районных и иных приравненных к ним прокуратур; изданию приказов, распоряжений, обязательных для всех подчиненных сотрудников и работников; руководству

¹⁰⁷ Российская Федерация. Генпрокуратура России. О разграничении компетенции территориальных прокуроров и прокуроров специализированных прокуратур: приказ Генерального Прокурора от 03.11.2003 № 64 // Республики Казахстан. URL: http://kazakhstan.news-city.info/docs/sistemasz/dok_ieqrqz.htm (дата обращения 20.03.2018).

¹⁰⁸ Республика Казахстан Президент. О некоторых вопросах органов прокуратуры Республики Казахстан: указ Президента Республики Казахстан от 13 октября 2017 г. № 563 // САПП Республики Казахстан. - 2017. - № 47-49. - Ст. 313.

¹⁰⁹ О Прокуратуре: закон Республики Казахстан от 30 июля 2017 года № 81-VI// Казахстанская правда. - 2017 г. - № 125 (28504).

соответствующих координационных советов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью.

Согласно ст.40 Закона Республики Казахстан «О Прокуратуре»¹¹⁰ районные и приравненные к ним прокуратуры, возглавляемые соответствующими прокурорами обязаны руководить деятельностью районных и иных приравненных к ним прокуратур; издавать распоряжения, обязательные для всех подчиненных сотрудников и работников.

Специализированные прокуратуры Казахстана руководствуются теми же законами, что и территориальные, то есть строятся по общим принципам для органов прокуратуры. Перед нами стоят общие задачи и используются те же средства прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона. Деятельность специализированных прокуратур в настоящее время регулируется Указом Президента Республики Казахстан от 13 октября 2017 года № 563 «Положение о Генеральной прокуратуре Республики Казахстан»,¹¹¹ Приказом Генерального прокурора Республики Казахстан от 3 ноября 2017 № 126 «Положение о Главной транспортной прокуратуре»¹¹².

Главная транспортная прокуратура является специализированной прокуратурой, приравнивается к статусу областной и имеет в подчинении 24 районные транспортные прокуратуры, в том числе Авиационные транспортные прокуратуры городов Астаны и Алматы. Разумеется, есть некоторые особенности в объектах и предмете надзора за применением законов. Основной задачей транспортной прокуратуры является надзор за точным и единообразным применением законодательства о транспорте центральными и местными органами государственной власти и управления, хозяйствующими субъектами, независимо от форм собственности.¹¹³

На состоявшемся 12 марта 2018 года в г. Астане совещании Генеральной прокуратуры при рассмотрении вопросов организации работы природоохранных прокуратур было отмечена пассивность, недостаточная эффективность работы, отсутствие своевременного реагирования на нарушения экологического законодательства¹¹⁴. Генеральный прокурор акцентировал внимание прокуроров Южно-Казахстанской области на необходимости усиления надзора в вопросах выделения земельных участков в водоохраных зонах, хранения и утилизации твердо-бытовых отходов, Восточно-Казахстанской – на вопросы загрязнения атмосферного воздуха, обеспечения

¹¹⁰ Там же.

¹¹¹ Республика Казахстан Президент. Положение о Генеральной прокуратуре Республики Казахстан: указ Президента Республики Казахстан от 13 октября 2017 г. № 563 // Параграф URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36643901(дата обращения: 20.03.2018).

¹¹² Российская Федерация. Генпрокуратура России. Положение о Главной транспортной прокуратуре: приказ Генерального прокурора РК от 3 ноября 2017 г. № 126 // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36643901#pos=0;0 (дата обращения: 20.03.2018).

¹¹³ Авиационная прокуратура //URL: <https://skymag.kz/?p=1617>(дата обращения: 20.03.2018).

¹¹⁴ Прокурорский надзор в сфере экологии // URL:<http://prokuror.gov.kz/rus/novosti/press-releas/prokurorskiy-nadzor-v-sfere-ekologii> (дата обращения: 20.03.2018).

чистой питьевой водой отдельных населенных пунктов, Акмолинской – на целевое расходование бюджетных средств на развитие Щучинско-Боровской курортной зоны и строительство гидросооружений, Мангистауской областей – на проблемы утилизации морских судов с нефтепродуктами на борту и загрязнение земли отходами производства.

Проведенное исследование видов компетенции позволяет выделить три вида компетенции прокуратуры Российской Федерации и Республики Казахстан: общую компетенцию, компетенцию видов прокуратур, индивидуальную компетенцию.

Общая компетенция касается всех органов прокуратур, компетенция видов прокуратур: территориальная, военная, транспортная, природоохранная, прокуратур ИТУ, где каждый вид прокурорской подсистемы имеет собственную компетенцию. Индивидуальная компетенция представляет компетенцию каждого прокурорского органа в отдельности.

В широком смысле слова о компетенции прокуратуры можно говорить, как о совокупности полномочий, которые предоставляются всей прокурорской системе в целом.

1.4. Правовое регулирование компетенции прокуратуры

Для того чтобы прокурорская деятельность была эффективной, органы прокуратуры наделяются конкретными полномочиями, которые позволяют им оперативно выявлять и устранять правонарушения. Это достигается с помощью правового регулирования.

Значение правового регулирования подчеркивал В. Ю. Шобухин, отмечая, что высокий статус прокуратуры и важность прокурорской деятельности обуславливают повышенные требования в первую очередь к правовому регулированию вопросов организации и деятельности прокурорской системы¹¹⁵.

С позиции А.Ф. Смирнова правовое регулирование вносит упорядоченность в организацию общественных отношений, которые приобретают свойства правоотношений, они поощряются и охраняются государством. Совершенно очевидно, что правовое регулирование должно быть высококачественным, исключать двусмысленность, пробелы, противоречивость и т.п.¹¹⁶

Компетенция органов прокуратуры регламентируется совокупностью соответствующих норм права. При определении компетенции прокуратуры используются различные отрасли права, регулирующие правоотношения, в рамках которых выявляются нарушения законности, принимаются меры по их устранению, восстановлению нарушенных прав, привлечению виновных лиц к

¹¹⁵ Шобухин В.Ю. Проблемы и перспективы правового регулирования прокурорской деятельности в условиях правовой реформы в России // Современное право. 2014. № 2. С. 50.

¹¹⁶ Смирнов А.Ф. К вопросу о правовом регулировании статуса прокуратуры Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 1 (74). С.215.

ответственности. В соответствии с этим правовые нормы административного права определяют осуществление «общего надзора»; нормы уголовно-процессуального права регулируют надзор за исполнением закона органами, осуществляющими дознание, предварительное следствие, надзора за законностью рассмотрения в судах уголовных дел; нормы гражданского процессуального права регламентируют надзор за законностью рассмотрения в судах гражданских дел; нормы уголовно-исполнительного права определяют надзор за исполнением законов при исполнении уголовных наказаний и т.д.

Такое подразделение правовых норм, регламентирующих компетенцию прокуратуры, нашло отражение и в соответствующих положениях ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», являющегося основным источником таких норм. Например, ст. 30 данного Федерального Закона содержит положение о том, что полномочия прокуроров по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, устанавливаются и уголовно-процессуальным законодательством, а также федеральными законами.

Некоторое «рассеивание» норм прокурорского надзора, в том числе норм, касающихся компетенции в ряде правовых актов ни в какой мере не свидетельствует об отсутствии системности в прокурорском надзорно-охранительном праве или о нарушении единства прокурорской деятельности как особой формы государственной деятельности. Источники, содержащие нормы права, различны.

Правовую основу деятельности прокуратуры Российской Федерации образуют нормы Конституции РФ, международных договоров Российской Федерации и федеральных законов, регламентирующие организацию и деятельность прокуратуры РФ. Нормы, определяющие деятельность прокуратуры также содержатся и в других законодательных актах.

Международные договоры, являясь составной частью правовой основы деятельности прокуратуры Российской Федерации, определяют компетенцию прокуроров. В теории прокурорского надзора международные договоры делятся на две группы: первая группа договоров содержит нормы, которые регулируют деятельность органов прокуратуры и содержат нормы, применяемые в деятельности прокуратуры. Вторая группа договоров – это договоры о правовой помощи. Например, Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993¹¹⁷, Договор между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о передаче осужденных (Пекин, 02.12.2002)¹¹⁸.

¹¹⁷ Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Минск, от 22 января 1993 г.) (в ред. от 28 марта 1997 г.) // URL:<https://www.enpf.kz/upload/medialibrary/3ec/3ec2e5576c255537535db645c0c7f521.pdf>. (дата обращения 20.03.2018).

¹¹⁸ Договор между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о передаче осужденных (Пекин, 02.12.2002)// Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=13777#01646186445777431> (дата обращения 20.03.2018).

Необходимо учитывать положение ст.71 Конституции Российской Федерации, которая относит правовое регулирование организации и деятельности прокуратуры к исключительному ведению Федерации.

Согласно ч. 2 ст. 36 Федерального конституционного закона от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»¹¹⁹ при введении чрезвычайного положения на территории нескольких субъектов Российской Федерации предписывает Генеральному прокурору РФ право создания межрегиональной прокуратуры территории, на которой введено чрезвычайное положение.

Нормы, касающиеся надзорной и ненадзорной деятельности прокуратуры, содержатся и в других нормативно-правовых актах. Например, п.5 ст.129 Конституции Российской Федерации указывает, что полномочия прокуратуры определяются федеральными законами, которым относят ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», «Об оперативно-розыскной деятельности» и др.

Основной составляющей правового обеспечения деятельности прокуратуры выступает Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Данный Закон регламентирует полномочия прокуроров различных уровней прокурорской системы по руководству подчиненными органами прокуратуры. Некоторые разделы закона содержат нормы, которые закрепляют отдельные виды прокурорского надзора, полномочия прокуроров по осуществлению конкретного вида деятельности, функции и направления деятельности.

Правовые предписания содержатся и в кодексах. Процессуальное положение прокурора закрепляют такие законодательные акты, как АПК РФ, ГПК РФ, КоАП РФ, УПК РФ. Например, согласно ч.3 ст.37 УПК РФ прокурор поддерживает в суде государственное обвинение. В отношениях, которые складываются между прокурором и судом, реализуются ненадзорные полномочия. Например, ст. 45 ГПК РФ определяет положение прокурора в гражданском процессе, наделяя его соответствующими полномочиями.

Необходимо выделить законодательные акты, которыми регулируются особенности осуществления надзора, наделяя прокурора специфическими полномочиями. Например, Федеральные законы от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального

¹¹⁹ О чрезвычайном положении: федер. конституц. закон Рос. Федерации от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (в ред. от 3.06.2016 № 6-ФКЗ) // Российская газета. - 2001. - 2 июня. - № 105; 2016. - 6 июля. - № 146.

контроля»¹²⁰ и от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов»¹²¹.

Конституции (уставы) субъектов РФ также относятся к правовым основам деятельности прокуратуры, поскольку в них регламентируется деятельность органов прокуратуры субъектов Российской Федерации. Например, Конституции (уставы) субъектов РФ закрепляют право законодательной инициативы прокуроров субъектов Российской Федерации и право на обращение в органы конституционной юстиции, что способствует расширению сферы воздействия органов прокуратуры РФ на правотворческий процесс, а также допускается частичная подмена федерального законодательства о прокуратуре – региональным.

Важное место в правовом регулировании компетенции прокуратуры занимают нормативно-правовые акты Генпрокурора Российской Федерации. В соответствии с п.1 ст.17 ФЗ «О прокуратуре» Генеральный прокурор Российской Федерации руководит системой прокуратуры государства. Он издает приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, обязательные для исполнения всеми прокурорскими работниками, например, приказ Генерального прокурора РФ от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур»¹²², приказ Генеральной прокуратуры РФ от 15 июля 2011 г. № 211 «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере»¹²³, приказ Генеральной прокуратуры РФ от 25 декабря 2012 г. № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства»¹²⁴ др.

Как видно акты Генпрокурора Российской Федерации конкретизируют и детализируют нормы законов, закрепляют механизм реализации норм законов,

¹²⁰ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федер. закон Рос. Федерации 26.12.2008 № 294-ФЗ (в ред. от 27.11.2017 № 443-ФЗ) // Российская газета. - 2008. - 30 дек. - № 266; 2017. - 29 нояб. - № 7436.

¹²¹ Об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов: федер. закон Рос. Федерации от 17.07.2009 № 172-ФЗ (в ред. от 21.10.2013 № 279-ФЗ)// Российская газета. - 2009. - 22 июля. - № 133; 2013. - 23 окт. - № 238.

¹²² Российская Федерация. Генпрокуратура России. О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 07 мая 2008г. № 84 // URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1257676/#ixzz57Zo1N5k6> (дата обращения 20.03.2018).

¹²³ Российская Федерация. Генпрокуратура России. Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 15 июля 2011 г. № 211 //URL:<http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1257676/#ixzz57Zo1N5k6> (дата обращения 20.03.2018).

¹²⁴ Российская Федерация. Генпрокуратура России. Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 25 декабря 2012 г. № 465 // URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70221540/#ixzz57ZkUWpCb> (дата обращения 20.03.2018).

определяют формы организации работы в прокуратуре по различным уровням и направлениям деятельности.

Указания Генпрокурора Российской Федерации призваны регулировать более узкие направления деятельности органов прокуратуры. Например, Указаниями Генпрокурора РФ регулируются вопросы организации надзора за исполнением законов о приватизации о внешнеэкономической деятельности и другие.

Распоряжения Генпрокурора созданы для реализации мер разового или краткосрочного характера. Инструкции Генпрокурора Российской Федерации определяют процедуру осуществления отдельных видов деятельности.

Таким образом, компетенция органов прокуратуры РФ регламентируется Конституцией, международными договорами РФ, федеральными законами, отраслевыми кодексами Российской Федерации, конституциями (уставами) субъектов РФ, нормативно-правовыми актами Генпрокурора Российской Федерации.

В соответствии с Концепцией правовой политики Республики Казахстан до 2020 года, утвержденной Указом Главы государства от 24 августа 2009 года, прокуратура определена ядром правоохранительной системы. Как справедливо отмечает И.Ж. Бахтыбаев, в Республике Казахстан прокуратура определена в качестве базового института государственной власти по обеспечению законности при применении действующего права¹²⁵.

Компетенция органов прокуратуры Республики Казахстан регламентируется совокупностью соответствующих норм права, закрепленных в Конституции РК, Законе Республики Казахстан «О прокуратуре», законодательных актах, международных договорах, ратифицированных Казахстаном, а также приказах Генерального прокурора Республики Казахстан.

В Конституции определены лишь самые важные ключевые положения государственно-правового статуса органов прокуратуры. Конституционные нормы регламентируют основные направления деятельности прокуратуры, принципы ее организации и функционирования, назначение, срок полномочий, содержание правового иммунитета Генерального прокурора.

Содержание пункта 1 статьи 83 Конституции, компактно обобщают основные функции прокуратуры. В этом случае Конституцией установлены только основы прокурорского надзора в стране, пределы которого определяются Законом Республики Казахстан «о Прокуратуре», регулирующим необходимый объем ее полномочий без внесения каждый раз изменений и дополнений в Основной Закон государства.

К исключительным полномочиям Генерального прокурора Республики Казахстан, в соответствии с пп. 4 ст. 57 Основного Закона относится направление им представления о лишении депутатов Палат парламента неприкосновенности. Кроме того, Генеральному прокурору РК предоставлено

¹²⁵ Бахтыбаев И.Ж. Концептуальные основы деятельности прокуратуры Республики Казахстан по обеспечению законности: автореф... докт.юрид. наук. Алматы. 2009. С.3

право присутствовать на любых заседаниях палат Парламента Республики Казахстан и быть выслушанным.

Конституция Республики Казахстан содержит отсылочную норму, согласно которой компетенция, организация и порядок деятельности прокуратуры определяется законом. Детализация конституционных положений нашла свое отражение в самостоятельном Законе Республики Казахстан от 30 июня 2017 года «О прокуратуре». В главе 2 Закона «О прокуратуре» определены полномочия Генерального прокурора, областных, городских, районных и иных приравненных к ним прокуроров, компетенция Генеральной, областной и иных прокуратур. Коллегий в органах прокуратур. В главе 4 определены полномочия прокуроров.

Оценивая новый Закон, М.М. Ахметжанов отмечает, что в нем более конкретно определены пределы и формы прокурорского надзора в социально-экономической сфере, а также направления деятельности прокуратуры, которые соответствуют европейским стандартам¹²⁶.

Полномочия прокуроров помимо Конституции Республики Казахстан и Закона Республики Казахстан «О прокуратуре», определяются такими законодательными актами, как УК РК от 3 июля 2014 года, УПК РК от 4 июля 2014 года, УИП РК от 5 июля 2014 года, КоАП РК от 5 июля 2014 года, ГПК РК от 31 октября 2015 года, Закон Республики Казахстан «О правоохранительной службе»¹²⁷ от 6 января 2011 года, Закон Республики Казахстан «Об оперативно-розыскной деятельности»¹²⁸ от 15 сентября 1994 года и другие.

Указом Президента Республики Казахстан от 13 октября 2017 года № 563 «О некоторых вопросах органов прокуратуры Республики Казахстан»¹²⁹ утверждены положение о Генеральной прокуратуре, ее структура, установлены общая штатная численность ведомства, перечень должностей, которым присваиваются классные чины.

Положение о Генеральной прокуратуре Республики Казахстан закрепляет основные функции и задачи ведомства, правовой статус, а также полномочия Генпрокурора Республики Казахстан. Согласно данному положению, Генеральная прокуратура Республики Казахстан может вступать в гражданско-правовые отношения от собственного имени, и выступать стороной гражданско-правовых отношений от имени государства, если она уполномочена на это в соответствии с законодательством.

¹²⁶ Ахметжанов М. М. Законодательные новеллы в сфере прокурорской деятельности // Закон и время. 2017. № 8. С.2-5.

¹²⁷ О правоохранительной службе: закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года № 380-IV (в ред. от 11.07.17 г. № 91-VI) // Казахстанская правда. - 2011. - 19 янв. - № 17-18 (26438-26439); 2017. - 14 июля. - № 133 (28512).

¹²⁸ Об оперативно-розыскной деятельности: закон Республики Казахстан от 15 сентября 1994 года № 154-XIII (в ред. от 21.12.17 г. № 118-VI) // Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 1996. - № 14. - Ст. 275; 2017. - № 21 (2742). - Ст. 102.

¹²⁹ О некоторых вопросах органов прокуратуры Республики Казахстан: указ Президента Республики Казахстан от 13 октября 2017 года № 563 URL: <http://prokuror.gov.kz/rus/print/78351> (дата обращения 20.03.2018).

Правовое регулирование деятельности прокуратуры и полномочий прокуроров определяются приказами Генерального прокурора Республики Казахстан. Данные приказы являются обязательными для исполнения всеми сотрудниками и работниками органов, ведомств, учреждений и организаций образования прокуратуры. Приказы Генерального прокурора Республики Казахстан относятся к категории ведомственных нормативных правовых актов, издаются по ключевым вопросам полномочий прокуратуры. Они основываются на положениях Конституции РК, Закона Республики Казахстан «О прокуратуре» и иных законодательных актов Президента и Правительства Республики Казахстан¹³⁰.

По вопросам своей компетенции в установленном законодательством порядке принимаются решения, оформляемые приказами Генерального прокурора РК и другими актами, предусмотренными законодательством. Например, Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 24 августа 2017 года № 87 «Об утверждении Правил личного приема физических лиц и представителей юридических лиц должностными лицами органов прокуратуры Республики Казахстан»¹³¹, Приказ Генерального прокурора Республики Казахстан от 31 января 2017 года № 7 «Об утверждении Инструкции о реализации правозащитных функций прокуратуры в социально-экономической сфере»¹³².

Порядок деятельности и полномочия прокуроров помимо национального законодательства определяются и нормами международного права в лице международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан.

В сфере международного сотрудничества органы прокуратуры выступают через Генеральную прокуратуру РК, а также Генерального прокурора РК.

Международное сотрудничество со странами дальнего зарубежья (страны западной и центральной Европы, а также Америки), в основном регламентируется двусторонними договорами. В целом за последние годы Генеральная прокуратура Казахстана качественно и количественно улучшила правовую базу в сфере международного сотрудничества, подписав 22 международных договора, из них 7 – подписано в 2015г., заключены договоры о правовой помощи с США, Великобританией, Венгрией, Монако, о правовой

¹³⁰ Пралиев М. Правовые основы деятельности прокуратуры Республики Казахстан //Фемида. 2016. № 11(251). С.11-16.

¹³¹ Республика Казахстан. Генпрокуратура Республики Казахстан. Об утверждении Правил личного приема физических лиц и представителей юридических лиц должностными лицами органов прокуратуры Республики Казахстан: приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 24 августа 2017 г. № 87// Государственные услуги и информация онлайн / URL: <http://egov.kz/cms/ru/law/list/V1700015810> (дата обращения 20.03.2018).

¹³² Республика Казахстан. Генпрокуратура Республики Казахстан. Об утверждении Инструкции о реализации правозащитных функций прокуратуры в социально-экономической сфере: приказ Генерального прокурора Республики Казахстан от 31 января 2017 г. № 7 // Государственные услуги и информация онлайн / URL: <http://egov.kz/cms/ru/law/list/V1700015810> (дата обращения 20.03.2018).

помощи и выдаче преступников с Италией, а также передаче осужденных с Индией¹³³.

Правовой основой уголовного правосудия являются договоры о взаимной правовой помощи и соответствующие межправительственные соглашения. Республикой Казахстан заключены двусторонние договоры о взаимной правовой помощи по уголовным делам с Грузией, Индией, КНР, КНДР, Кыргызстаном, Узбекистаном, Пакистаном, Литвой, Ираном, Монголией, Турцией.

Таким образом, порядок деятельности и полномочия прокуратуры в Республике Казахстан, как и в Российской Федерации урегулированы конституциями, международными договорами, отраслевыми законами, актами Главы государства и Правительства, Приказами Генерального прокурора и иными нормативными правовыми актами соответствующих государств.

Проведенное исследование положений законодательства, определяющих основные направления деятельности прокуратуры, позволило выявить некоторые проблемы в правовом регулировании компетенции российской прокуратуры.

Раскрывая правовое регулирование компетенции прокуратуры в России, многие исследователи отмечают необходимость выделения в Конституции главы «Прокуратура», как в Конституции РСФСР 1978 г., прокуратуре была посвящена самостоятельная глава 22, которую составляли ст.176-179.

Кроме того, О.С. Капинус, обращает внимание на отсутствие в Конституции РФ определения главного предназначения прокуратуры: надзора за исполнением законов, иных функций, а также субъектов, на которые распространяется ее компетенция. Такое положение есть следствие упрощенного представления о принципе разделения властей, отсутствия в Конституции РФ понятия, сущности механизма сдержек и противовесов¹³⁴.

По мнению В.Ю. Шобухина, который также отмечает необходимость выделения в Конституции Российской Федерации главы о прокуратуре, необходимо предусмотреть наряду с уже урегулированными вопросами цели и задачи прокуратуры, ее основные функции, принципы организации и деятельности прокурорской системы, закрепить гарантии неприкосновенности и независимости прокурорских работников. Более того, он предлагает повысить статус Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» до статуса федерального конституционного закона¹³⁵.

¹³³ Вступительное слово Генерального прокурора Даулбаева А.К. на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Республики Казахстан от 15 января 2016 г.// URL:<http://prokuror.gov.kz/rus/novosti/press-releasy/vstupitelnoe-slovo-generalnogo-prokurora-ashata-daulbaeva-na-rasshirenno-0> (дата обращения 20.03.2018).

¹³⁴ Прокурорский надзор: в 2Т. Т.1 Общая часть: учебник для академического бакалавриата /О.С. Капинус. М: Издательство Юрайт, 2015. С.34.

¹³⁵ Шобухин В.Ю. Некоторые проблемы правового регулирования службы в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации// Российское право: Образование. Практика. Наука. 2017. № 2. С 8-12.

Еще на одну проблему правового регулирования деятельности прокуратуры и имеющей отношение к компетенции прокуратуры указывает А.Ф. Смирнов. Конституция Российской Федерации в ч.1 ст.129 устанавливает, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются «федеральным законом». В связи с чем возникает вопрос: каким федеральным законом? Многие утверждают, что Федеральным Законом «О прокуратуре Российской Федерации». Но в Конституции РФ такого утверждения нет. Текст федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (ст.1), содержит иную формулировку: «Прокуратура Российской Федерации выполняет и иные функции, установленные федеральными законами». Как представляется, формально Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» вышел за пределы, которые установлены Конституцией РФ и предлагает устанавливать функции прокуратуры в иных федеральных законах. Очевидно, что речь идет не о едином законе, а подчеркивается федеральный характер такого закона, учитывая, что «прокуратура» находится в исключительном ведении Российской Федерации (п. «о» ст.71 Конституции РФ)¹³⁶.

Таким образом, проведенное исследование правового регулирования компетенции прокуратуры, показывает необходимость урегулирования конституционно значимых вопросов прокуратуры Российской Федерации путем совершенствования Конституции РФ, что позволит исключить возможность внесения изменений в иные нормы, изложенные в ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации».

Проблемы правового регулирования компетенции прокуратуры имеют место и в практике ведомственного правового регулирования организации и деятельности прокуратуры. Так, Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» (ст. 17) к полномочиям Генпрокурора *Российской Федерации* отнесено издание обязательных для исполнения всеми работниками органов и организаций прокуратуры приказов, указаний, распоряжений, положений и инструкций, регулирующих вопросы организации и деятельности системы прокуратуры Российской Федерации. Возникает достаточно интересная юридическая конструкция. С одной стороны, подчеркивая важность предмета ведения, Конституция Российской Федерации в ст. 129 установила, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры устанавливается федеральным законом. Это же требование подтверждено и в статье 3 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». С другой стороны, указанный предмет правового регулирования – организация и деятельность прокуратуры отнесена ст. 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» к ведомственному нормотворчеству.

¹³⁶ Смирнов А.Ф. К вопросу о правовом регулировании статуса прокуратуры Российской Федерации// Актуальные проблемы российского права. 2017. № 1 (74). С.215-221.

Следовательно, возникает вопрос о критериях разграничения предметов ведения между законами и подзаконными нормативными правовыми актами¹³⁷.

Исходным основанием такого регулирования являются утверждения, что подзаконные акты издаются на основе закона и для его исполнения, что ведомственное правовое регулирование проводится в целях конкретизации законодательных норм, их развития, формирования механизма исполнения закона. Рекомендуются обеспечивать производность ведомственных актов от нормы закона на основе принципа безусловного верховенства закона и добиваться строгой привязки ведомственных актов к исполнению предписаний законов и т.п. Классической формулировкой, определяющей пределы подзаконного нормотворчества, является формула «на основании и во исполнение закона». Как известно такой формулировки в ст. 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» нет. И в этой связи в практике ведомственного правового регулирования организации и деятельности прокуратуры, как представляется, возникают образцы чрезмерно широкого толкования закона.

Решение данной проблемы видится в необходимости законодательного определения пределов ведомственного правового регулирования статуса прокуратуры РФ.

Еще одну проблему правового регулирования компетенции российской прокуратуры называют Тепляков Д. О. и Ижбулаева А. Н., которая заключается в том, что Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» содержит значительное количество коррупциогенных факторов, среди которых определение компетенции по формуле «вправе», широта дискреционных полномочий. В связи с чем, они предлагают подвергнуть данный закон независимой антикоррупционной экспертизе с целью внесения изменений и исключения коррупциогенности данного закона¹³⁸.

Таким образом, исследование нормативно-правовых актов, регламентирующих компетенцию прокуратуры, а также выявленные проблемы и несовершенства действующего законодательства о прокуратуре, позволили прийти к выводу о том, что совершенствование правового регулирования деятельности прокуратуры необходимо проводить с учетом сложившейся структуры судебных и правоохранительных органов и особенностей взаимодействия между ними, существующих писанных и неписанных стандартов деятельности прокуратуры, перманентного нахождения прокуратуры в состоянии реформирования, особой роли прокуратуры в правоохранительной системе, так как она соединяет в своей деятельности уголовное преследование, надзор и правозащитную функцию традиционно

¹³⁷ Маматов М.В. Прокурорский надзор за исполнением законов: актуальные проблемы и перспективы развития // Российское право: Образование. Практика. Наука. 2017. № 2. С 8-12.

¹³⁸ Тепляков Д. О., Ижбулаева А.Н. К вопросу о совершенствовании правовых способов противодействия коррупции: анализ на примере антикоррупционной экспертизы Закона «О прокуратуре Российской Федерации» и в контексте индекса восприятия коррупции // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2017. Том 3, № 1. С. 149-160.

широких полномочий прокуратуры по линии общего надзора за соблюдением законности, необходимости компенсировать деятельностью прокуратуры слабость и неэффективность государственного управления, невысокого уровня доверия населения по отношению к правоохранительным органам.

Специфическое воздействие вышеуказанных факторов дополняется несовершенством законодательства о прокуратуре, а также такими деструктивными тенденциями, как кризис судебной власти и высокий уровень преступности.

Завершая исследование правового регулирования компетенции прокуратуры в России и Казахстане, следует отметить, что компетенции прокуроров регулируются не только Конституциями, отраслевыми законами, но и международными договорами соответствующих государств. Обращение к вопросам правового регулирования компетенции прокуратуры позволило выявить существенные проблемы, разрешение которых, как представляется, лежит в плоскости углубленного изучения теории прокурорского надзора, определения места и роли прокуратуры в системе органов государства, ее функционального предназначения.

Глава 2. Проблемы и направления совершенствования компетенций органов прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан

2.1. Надзорные полномочия органов прокуратуры: функции, содержание и пределы их осуществления

Каждому направлению прокурорской деятельности соответствует определенная компетенция прокурора, включающая в себя его конкретные полномочия. Все полномочия прокуроров устанавливаются по направлениям надзорной или ненадзорной деятельности.

Среди важных функций прокуратуры, выражающих ее основное государственно-правовое предназначение первостепенная роль принадлежит прокурорскому надзору за исполнением законов, поскольку именно надзорные средства определяют сущность прокуратуры и являются наиболее действенными в обеспечении режима законности, а также определяют результаты основных функциональных направлений деятельности прокуратуры.

В современных условиях прокурорский надзор представляет важную гарантию обеспечения законности в стране. Прокурорами в борьбе с нарушениями законов осуществляется объемная, разноплановая работа. Высокий профессионализм сотрудников прокуратуры, неподдельный интерес к процессам обеспечения законности ученых и представителей общественности, их заинтересованность в процессе модернизации и укреплении государственности, их богатый опыт практической деятельности и выводы теоретического характера – все это предопределило состояние и перспективы развития надзорной деятельности прокуратуры Российской Федерации и Республики Казахстан.

Данный вид деятельности присущ и характерен для правовой системы обоих государств и выступает важным фактором стабилизации законности в сфере управления социальными и экономическими отношениями, проведения в жизнь различных государственных программ, получивших отражение в законодательстве.

Несмотря на множество работ, до сих пор в литературе нет четкого разграничения понятий «надзор» и «контроль». Прокурорский надзор – это форма деятельности органов прокуратуры, которая обеспечивает надзор за исполнением законов, прав и свобод человека и гражданина на территории РФ, т.е. выявляет, устраняет и предупреждает нарушения закона.

В Законе «О прокуратуре Российской Федерации» надзорные направления определены в ст. 1 «Прокуратура Российской Федерации», согласно которой прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов и законностью правовых актов; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; надзор за исполнением законов судебными приставами; надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и

применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Как отмечает, О. А. Кожевников, в Федеральном законе также упоминается надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов. Поэтому в Федеральный закон включены две главы «Надзор за исполнением законов» и «Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина»¹³⁹.

При осуществлении надзора за исполнением закона и законностью правовых актов, прокурор в соответствии со ст. 22 ФЗ «О прокуратуре», наделен полномочиями проверять законность правовых актов, издаваемых поднадзорными прокурору органами и лицам, в силу чего такие документы проверяются прокурорами на предмет соответствия закону, причем в отсутствие информации об издании кем-либо незаконного нормативного акта, что создает предпосылки своевременности выявления дефектных документов. Сюда же относится право прокурора проводить антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов, предусмотренных ст. 9.1 ФЗ «О прокуратуре».

Пределы надзора отражены в п.2 ст.21 ФЗ «О прокуратуре», согласно которому при осуществлении надзора за исполнением законов, органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы. Данное требование распространяется и на органы местного самоуправления.

Важным средством осуществления надзора являются проверки. При проведении проверок прокурор вправе давать только правовую оценку.

Законодатель не устанавливает пределов в отношении надзора за соответствием законов правовых актов, издаваемых поднадзорными прокурору органами и лицами, что допускает осуществление такового в отсутствие у прокурора информации о факте издания незаконного правового акта. Указанное обстоятельство позволяет осуществлять надзор на систематической основе, обеспечивая высокий уровень законности в правотворческой сфере.

В теории прокурорского надзора сложились подходы к характеристике пределов надзора за исполнением законов: по кругу оснований проверки, по кругу поднадзорных объектов и субъектов, по кругу НПА, исполнение которых проверяет прокурор, по кругу правовых актов, соответствие которым правовых

¹³⁹ Кожевников О.А. Правовое регулирование направлений прокурорско-надзорной деятельности в Российской Федерации и Республике Казахстан // Сравнительное правоведение. 2017. № 4. С.63-71.

актов поднадзорных органов проверяет прокурор, по кругу правовых актов, поднадзорных органов и лиц, законность которых проверяет прокурор, по кругу НПА, в отношении которых прокурор вправе провести антикоррупционную экспертизу, по кругу оснований, препятствующих проведению внеплановых проверок субъектами предпринимательской деятельности и органов местного самоуправления, по кругу надзорных полномочий.

В юридической литературе имеет место предложение называть данное направление надзором за исполнением законов при осуществлении дознания и предварительного следствия, поскольку в ФЗ «О прокуратуре» говорится о соблюдении законности только правоохранительными органами. Круг субъектов, которые принимают участие в досудебных стадиях уголовного судопроизводства, достаточно широкий. Поэтому, правильным было бы назвать данное направление надзором за исполнением законов при осуществлении дознания и предварительного следствия.

Также можно выделить проблемы в сфере надзора за исполнением законов в жилищно-коммунальной сфере, который должен стать одним из приоритетных направлений работы для прокуроров. Анализ практической работы прокуроров в данном направлении показывает, что органами прокуратуры выявляются нарушения прав граждан путем неправомерного увеличения платы за содержание и ремонт общего имущества многоквартирных домов¹⁴⁰. В этой связи считаем, необходимо обеспечить надлежащую организацию органами прокуратуры РФ надзора за исполнением законов в жилищно-коммунальной сфере. Полагаем, что этому будет способствовать Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 3 марта 2017 г. № 140 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в жилищно-коммунальной сфере»¹⁴¹.

В соответствии со ст. 9 Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹⁴², органы прокуратуры осуществляют полномочия по рассмотрению проектов ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и направлению их в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

¹⁴⁰ Коряченцева С.И. Практика прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ ресурсоснабжающими организациями //Бюллетень инновационных технологий. 2017. Т.1. № 4. С.17-22.

¹⁴¹ Российская Федерация. Генпрокуратура России. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в жилищно-коммунальной сфере: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 3 марта 2017 г. № 140 // URL: <http://ppt.ru/docs/prikaz/genprokuratura/n-140-134693> (дата обращения 20.03.2018)

¹⁴² О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федер. закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (в ред. 29.12.2017 года № 443-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. - № 52 (часть 1). – Ст.6249; 2018. - № 1. - Ст. 27.

Часть 1 ст. 77 Налогового кодекса РФ от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ¹⁴³ предусматривает право прокурора давать санкцию налоговому или таможенному органу на арест имущества налогоплательщика-организации.

В обоих случаях прокурору предоставляются дополнительные полномочия по осуществлению надзора за исполнением законов на отдельном направлении (подотрасли). В связи с этим было бы целесообразным включить нормы указанных и других федеральных законов, регламентирующих надзорные полномочия прокурора, в ч.ч. 1 и 2 ст. 22 ФЗ «О прокуратуре».

Прокурорский надзор должен быть результативным. Проверка может коснуться конкретных фактов. Но и выйти за их рамки, если у прокурора есть основание сделать вывод о наличии случаев правонарушений в деятельности проверяемого органа.

При проведении проверок прокурор вправе по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов, организаций, учреждений, за исполнением законов которыми он осуществляет надзор, требовать от руководителей и должностных лиц представления ему необходимых материалов, документов, выделения специалистов для выяснения возникших вопросов, вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов. Прокурор вправе требовать проведения самими органами проверок, ревизий им органов по поступившим в прокуратуру материалам и обращениям.

В случае выявления нарушения закона в зависимости от характера правонарушения и наличия соответствующих оснований прокурор вправе обжаловать противоречащие закону правовые акты, обратиться в суд с требованием о признании недействительными актов, противоречащих закону, внести представление об устранении нарушений закона, объявить предостережение должностным лицам о недопустимости нарушения закона, возбудить производство по административным правонарушениям, потребовать привлечения лиц, нарушивших закон, у иной установленной законом ответственности. Для того, чтобы прокурорский надзор проводился активно для этого необходима отлаженная система конструктивного взаимодействия с органами власти и управления, информационного обеспечения, что позволило бы постоянно быть в курсе, нормотворческой деятельности, предупреждать принятие незаконных правовых актов на стадии разработки.

При осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в качестве самостоятельного направления надзорной деятельности прокурор в соответствии со ст.27 ФЗ «О прокуратуре» наделен полномочиями по рассмотрению и проверке заявлений, жалоб и иных сообщений о нарушении прав и свобод человека и гражданина, разъяснению пострадавшим порядка защиты их прав и свобод, принятию мер по предупреждению и пресечению

¹⁴³ Часть первая Налогового кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ (в ред. от 19.02.2018 № 34-ФЗ) // Российская газета. – 1998. - 6 авг. - № 148-149; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru. - 07.03.2018. - № 0001201803070012.

нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба, использованию полномочий, предусмотренных статьей 22 ФЗ «О прокуратуре».

С точки зрения Кожевникова О.А., выделение надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в качестве отдельного направления искусственно¹⁴⁴. Аргументом в пользу таких доводов выступает, во-первых, то, что такой надзор представляет собой суть прокурорского надзора, основу деятельности прокуратуры по надзору за исполнением законов различными субъектами, перечисленными в ст. 1 и 26 Федерального закона о прокуратуре; во-вторых, един состав органов, надзор за законностью деятельности которых осуществляет прокуратура в двух данных направлениях, в-третьих, при этом используются единые полномочия¹⁴⁵.

Анализ практики прокурорского надзора за защитой прав и свобод человека и гражданина свидетельствует о наличии следующих проблем в данной сфере.

Во-первых, действующее законодательство является малоэффективным, порождающим большое количество пробелов и коллизий, которые не позволяют прокурорам в полной мере осуществлять свои полномочия по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

В случае получения информации, о том, что нарушение прав и свобод носит характер преступления, прокурор принимает соответствующие меры. Он выносит мотивированное постановление о направлении материалов проверки в следственный орган или орган дознания, где принимается решение о возбуждении уголовного дела. Лица, виновные в совершении преступления, подлежат уголовному преследованию в соответствии с уголовным законодательством.

В данном случае можно констатировать, что прокуроры лишены права на непосредственное возбуждение уголовного дела в случае выявления признаков преступления. Такое положение вещей не соотносится с действующими нормами международного права и абсолютно теряется основная главная ключевая роль прокурора в уголовном судопроизводстве¹⁴⁶.

Имеющаяся опосредованность прокурорского реагирования на обнаружение признаков преступного деяния значительно замедляет возбуждение уголовного дела, что серьезно затрудняет достижение цели в

¹⁴⁴ Кожевников О.А. Правовое регулирование направлений прокурорско-надзорной деятельности в Российской Федерации и Республике Казахстан // Сравнительное правоведение. 2017. № 4. С.63-71.

¹⁴⁵ Кожевников О. А. О направлениях деятельности прокуратуры // Рос. юрид. журн. 2016. № 1. С. 109–114.

¹⁴⁶ Калпинская О.Е. Проблематика прокурорского надзора за соблюдением основных прав и свобод человека и гражданина // Конституционные права и свободы: проблемы интерпретации и реализации в национальных правовых системах: сборник статей международной научно-практической конференции (Новополоцк, 28-29 октября 2016 г.). Новополоцк, 2016. С. 58.

сфере надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами прокуратуры.

Кроме того, на современном этапе развития правового государства существует проблема в сфере правового регулирования участия прокурора в гражданском процессе, которая касается серьезных ограничений по вопросам определенного круга лиц, для защиты прав которых прокурор обращается в суд.

Имеется такая ситуация, когда надзор осуществляется только за соблюдением прав и свобод тех граждан, о которых идет речь в самом гражданском процессуальном законодательстве, так как в случае отклонения или игнорирования органом и должностным лицом соответствующего акта реагирования прокурор не имеет возможности обратиться в суд и восстановить нарушенное право в отношении других граждан.

Очевидным является тот факт, что полномочия прокурора не могут быть реализованы в полном объеме, если они не закрепляются нормами законодательства об ответственности за неисполнение законодательных требований прокурора, а также отсутствует право прокурора на обращение в суд.

Таким образом, прокурор лишен возможности реализовать имеющиеся у него надзорные полномочия за соблюдением прав и свобод работника, если он не относится к категории лиц, в защиту которых прокурор вправе обратиться в суд¹⁴⁷.

Во-вторых, имеются недостатки в работе прокурорских сотрудников, допускаемые в ходе прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. По мнению А.А. Шандулы¹⁴⁸, «к такого рода недостаткам можно отнести следующие:

- прокурорские проверки зачастую проводятся без предварительной подготовки к ним, не всегда составляются планы или программы проверок, что отрицательно сказывается на их результативности;

- некоторые проверки проводятся поверхностно, неглубоко, прокурорами выполняются далеко не все проверочные действия (изучение материалов - источников информации, взятие объяснений и другие);

- не практикуется проведение проверок с участием специалистов в соответствующих сферах общественных отношений;

- не устанавливаются в ходе проверок причины выявленных нарушений и способствующих этому условия;

- до одной трети протестов, представлений и постановлений прокуроров не отвечает предъявляемым к ним требованиям, как в правовом, так и грамматическом аспекте. К примеру, не всегда делаются ссылки на нормы

¹⁴⁷ Торговченков В.И. Институт участия прокурора в гражданском судопроизводстве // Законность. 2015. № 7 (969). С. 46.

¹⁴⁸ Шандула, А.А. Некоторые проблемы эффективности прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Проблемы законности. 2016. № 127. С. 99-105.

закона, которые нарушены, и вместе с тем допускаются ссылки на подзаконные и даже ведомственные акты, а иногда и на недействующие акты;

- в актах прокурорского реагирования редко излагаются причины нарушений законов и условия этому способствующие и потому не ставятся вопросы об их устранении;

- информации, направляемые прокурорами в органы представительной и исполнительной власти, нередко слово в слово повторяют информации, ранее направленные в эти органы, меняются лишь цифры, что свидетельствует о недостатках в аналитической работе;

- нередко не осуществляется контроль за рассмотрением и разрешением адресатами актов прокурорского реагирования, в результате чего нарушаются установленные для этого сроки либо они остаются нереализованными;

- не проводятся контрольные проверки результативности актов прокурорского реагирования или фактического устранения нарушений законов в случаях возникновения сомнений в реальности принятых поднадзорными субъектами мер по устранению нарушений прав и свобод человека и гражданина»¹⁴⁹.

Устранение указанных недостатков способствует совершенствованию рассматриваемой отрасли прокурорского надзора и повысит ее эффективность.

Таким образом, на основе выявленных проблем прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина можно наметить следующие пути совершенствования рассматриваемой отрасли прокурорского надзора:

- необходимо закрепить на законодательном уровне за органами прокуратуры право возбуждать уголовное дело по факту выявленных в ходе прокурорской проверки нарушений прав и свобод человека и гражданина, подпадающих под состав преступного деяния;

- целесообразно закрепить в ч. 1 ст. 45 Гражданского процессуального кодекса РФ¹⁵⁰ и в ч. 4 ст. 27 Федерального закона «О прокуратуре в Российской Федерации» положения о том, что в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, прокурор предъявляет и поддерживает в суде общей юрисдикции или арбитражном суде иск в интересах пострадавших по их просьбе или с их согласия;

- особо внимание необходимо уделять повышению квалификации прокурорских работников, материальному и методическому обеспечению прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

¹⁴⁹ Шандула А.А. Некоторые проблемы эффективности прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Проблемы законности. 2016. № 127. С. 99.

¹⁵⁰ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. 07.03.2018 № 48-ФЗ) // Российская газета. - 2002. - 20 ноября. - № 220; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru. - 07.03.2018. - № 0001201803070006.

Одно из направлений прокурорского надзора - Федеральный закон о прокуратуре выделяет надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

По мнению О.А. Кожевникова, вряд ли правильно наряду с органами, осуществляющими досудебное производство по уголовному делу, называть и органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность¹⁵¹.

Н. П. Дудин отстаивает существование отдельного направления деятельности прокуратуры, как надзор за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, аргументируя тем, что рассматриваемое направление обладает своими задачами, предметом, а прокурор обладает особыми полномочиями, которые обусловлены спецификой данного вида деятельности, что приводит к появлению двух самостоятельных направлений деятельности прокуратуры по надзору за исполнением законов – в оперативно розыскной деятельности и дознании и в предварительном следствии¹⁵².

В соответствии с положениями ст.30 ФЗ «О прокуратуре» компетенция прокуроров в данном направлении деятельности определяется уголовно-процессуальным законодательством, законом «Об оперативно-розыскной деятельности»¹⁵³ и другими федеральными законами.

Предмет прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющему оперативно-розыскную деятельность, должен определяться как самостоятельная правовая категория.

В компетенцию прокурора входит осуществление надзора не за самой оперативно-розыскной деятельностью, не за «технологией» ее проведения и за законностью этой деятельности. Полномочия прокурора в указанной сфере определены в ст.37 гл.6 УПК РФ. Использование полномочий позволяет обеспечить качественное раскрытие преступления, а с другой права граждан, вовлеченных в уголовно-процессуальную деятельность.

Статьей 21 Закона об «Об оперативно-розыскной деятельности» предусмотрено, что по требованию уполномоченных прокуроров руководители органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, представляют им оперативно-служебные документы, включающие в себя дела оперативного учета, материалы о проведении оперативно-розыскных мероприятий с использованием оперативно-технических средств, а также учетно-регистрационную документацию и ведомственные нормативные правовые

¹⁵¹ Кожевников О.А. Правовое регулирование направлений прокурорско-надзорной деятельности в Российской Федерации и Республике Казахстан // Сравнительное правоведение. 2017. № 4. С.63-71.

¹⁵² Основные направления прокурорской деятельности: учеб. пособие / науч. ред. Н. П. Дудин. СПб., 2011. С.24.

¹⁵³ Об оперативно-розыскной деятельности: федер. закон Рос.Федерации от 12.08.1995 № 144-ФЗ (в ред. от 28.12.16 г. № 496-ФЗ) // Российская газета. – 1995. - 18 авг. - № 50379; 2017. – 19 янв. - № 7167.

акты, регламентирующие порядок проведения оперативно-розыскных мероприятий.

При этом сведения о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также о лицах, оказывающих содействие этим органам на конфиденциальной основе, представляются соответствующим прокурорам только с письменного согласия перечисленных лиц, за исключением случаев, требующих их привлечения к уголовной ответственности.

Осуществляя полномочия по выявлению нарушений законов в процессуальной деятельности органов дознания и предварительного следствия, согласно ст. 37 УПК РФ, прокурор: проверяет исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях (п.1ч.2); - истребует постановления следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела (п.5.1 ч.2); рассматривает представленную руководителем следственного органа информацию следователя о несогласии с требованиями прокурора (п.7 ч.2); разрешает отводы, заявленные дознавателю, а также его самоотвода (п.9 ч.2); знакомится с материалами находящимися в производстве уголовного дела при наличии мотивированного письменного запроса прокурора (ч.2.1).

Из вышеизложенного следует, что полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия можно разделить на властные и полувластные. Причем императивные полномочия в надзоре за исполнением законов органами дознания преобладают. Что касается полномочий при осуществлении надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное расследование, они могут быть императивными, так и полуимперативными.

В ч. 2 ст. 1 Федерального Закона «О прокуратуре» говорится о таком направлении деятельности прокуратуры, как надзор за исполнением законов судебными приставами, однако Федеральный закон не содержит ни одной нормы, которая бы регулировала полномочия прокурора в данной отрасли надзора.

Данная проблема объясняется неоднородностью структуры Федеральной службы судебных приставов РФ, в которую входят подразделения по обеспечению установленного порядка деятельности судов, судебные приставы-исполнители. В зависимости от проверяемого подразделения службы, прокурор применяет нормы Федеральных законов «О судебных приставах», «Об исполнительном производстве», УПК РФ. Учитывая, что ФССП представляет одну из федеральных служб, т. е. входит в число органов, надзор за

исполнением законов которыми осуществляет прокуратура, подобная детализация, по мнению О.А. Кожевникова представляется излишней¹⁵⁴.

Компетенция прокуроров по надзору за исполнением законов судебными приставами определяется системой судов, за которыми закрепляются подразделения приставов. Деятельность судебных приставов, которые обеспечивают порядок деятельности судов и осуществляют исполнительное производство по актам судов общей юрисдикции и арбитражных судов, поднадзорна территориальным прокурорам.

Полномочия территориальных прокуроров связаны с выявлением, пресечением и устранением нарушений законов и принятием мер к отмене издаваемых должностными лицами службы судебных приставов незаконных правовых актов.

Полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовное наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу обширны и в основном носят императивный характер. Сформулированы они в ст.33 ФЗ «О прокуратуре» и включают право надзирающего прокурора: посещать в любое время ИВС, СИЗО и гауптвахты, опрашивать задержанных и заключенных под стражу, знакомиться с документами, на основании которых эти лица задержаны, заключены под стражу, проверять соответствие федеральному законодательству приказов, распоряжений, постановлений администраций мест содержания задержанных, требовать объяснения от должностных лиц.

Важное значение в контексте прокурорского надзора в рассматриваемой сфере имеет надлежащее обеспечение реализации и соблюдения принципов содержания под стражей, перечисленных в ст.4 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ.

Предмет надзора за исполнением законов администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу является законность нахождения лиц в местах содержания задержанных и предварительного заключения; соблюдение установленных законодательством Российской Федерации прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, порядка и условий их содержания.

Пределы надзора определяются компетенцией конкретно взятого территориального прокурора или прокурора специализированной прокуратуры, что определяется организационно-распорядительными документами Генпрокурора и прокуроров регионального звена.

Анализ надзорных полномочий, осуществляемых прокуратурой Российской Федерации, позволил определить и выявить существующие проблемы компетенций в данном направлении.

¹⁵⁴ Кожевников О.А. Правовое регулирование направлений прокурорско-надзорной деятельности в Российской Федерации и Республике Казахстан // Сравнительное правоведение. 2017. № 4. С.63-71.

Следует согласиться со справедливым мнением И.В. Ткачева о том, что действующий ФЗ «О прокуратуре» и современные правовые реалии требуют нового подхода к определению надзорных полномочий¹⁵⁵. Реформирование законодательства о прокуратуре должно быть основано на научных достижениях, учитывать сложившуюся правоприменительную практику и исторические традиции.

В Республике Казахстан Закон «О прокуратуре», принятый 30 июня 2017 года и сопутствующие поправки, которые вошли в Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам их приведения в соответствие с нормами Конституции Республики Казахстан» от 11 июля 2017 года¹⁵⁶ определили компетенцию и порядок деятельности прокуратуры Казахстана.

В Республике Казахстан надзорные полномочия регламентируются в ст.5 Закона «О прокуратуре» «Основные направления прокурорского надзора», согласно которой, прокуратура осуществляет высший за законностью:

1) деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, иных организаций независимо от формы собственности, а также принимаемых ими актов и решений;

2) судебных актов, вступивших в законную силу;

3) исполнительного производства и производства по делам об административных правонарушениях;

4) деятельности правоохранительных и специальных государственных органов в сферах;

5) государственной правовой статистики и специальных учетов;

6) иных направлений, определяемых законом.

Конституционная реформа по перераспределению полномочий Главы государства между Парламентом и Правительством коснулась и сферы прокурорской деятельности.

Впервые за 22 года обновилось содержание нормы, предусмотренной пунктом 1 статьи 83 Конституции Республики Казахстан, установившей параметры деятельности прокурора: осуществление в установленных законом пределах и формах высшего надзора за соблюдением законности на территории Республики Казахстан; представление интересов государства в суде; осуществление от имени государства уголовного преследования. В реализацию этой конституционной новеллы Генпрокуратурой проведен значимый по содержанию объем работы, итогом которой стали законодательные новеллы в сфере прокурорской деятельности.

¹⁵⁵ Ткачев И.В. Прокуратура как государственный орган с особым статусом // Законность. 2014. № 9. С. 19-21

¹⁵⁶ О внесении изменений и дополнений в Конституцию РК: закон Республики Казахстан от 10 марта 2017 года № 51-VI// Казахстанская правда. - 2017. - № 51 (28430).

Это новый Закон «О прокуратуре»¹⁵⁷ от 30 июня 2017 года и сопутствующие ему поправки, которые вошли в Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам их приведения в соответствие с нормами Конституции Республики Казахстан»¹⁵⁸ от 11 июля 2017 года.

Этими законодательными актами окончательно определены статус, компетенция, организация и порядок деятельности прокуратуры Республики Казахстан. Новым отраслевым Законом раскрыто одно из трех направлений прокурорской деятельности – осуществление высшего надзора за соблюдением законности. Пределы и порядок остальных направлений прокурорского надзора урегулированы соответствующими законодательными актами (УПК, ГПК, КоАП и др.)

Одним из новшеств закона является четкое закрепление полномочий прокуроров. В прежнем Законе «О прокуратуре»¹⁵⁹ 1995 года полномочия прокуроров были сильно размыты. Ни объема, ни пределов, ни обязанностей. Одни права. Не было четких рамок ответственности. Стояла одна задача – обеспечить точное и единообразное применение законов и устранить любые нарушения законности.

Ранее прокуроры в целях «обеспечения точного и единообразного применения законов и устранения любых нарушений законности» проверяли кого угодно и что угодно, пытаясь охватить необъятное и распыляя свой потенциал даже на второстепенные вопросы, которые и не требовали вмешательства. Стала обыденной практика дублирования прокурорами проверок других проверяющих органов, а это порядка 60-ти контролирующих органов. Никаких ограничений для назначения проверки. Прокурор мог принять в производство любую частную жалобу и начать по ней проверку. При этом чувствительные для большого количества граждан системные нарушения законности могли оставаться без должного внимания из-за нерационального использования имеющихся сил и средств. Сужены основания для назначения прокурорами проверок в государственных органах.

Государственные органы прокурор будет проверять только в тех случаях, если установлен факт невыполнения либо ненадлежащего выполнения своих полномочий иными уполномоченными государственными органами, к компетенции которых отнесена обязанность обеспечить контроль и надзор в соответствующей сфере общественных отношений. Это ограничение не распространяется на случаи назначения проверок для защиты прав, свобод и законных интересов лиц, общества и государства, если это необходимо для

¹⁵⁷О Прокуратуре: закон Республики Казахстан от 30 июня 2017 года № 81-VI// Казахстанская правда. - 2017. - № 125 (28504).

¹⁵⁸О внесении изменений и дополнений в Конституцию РК: закон Республики Казахстан от 10 марта 2017 года № 51-VI// Казахстанская правда. - 2017. - № 51 (28430).

¹⁵⁹О Прокуратуре: закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 года № 2709 (в ред. от 28.12.2016 г.) (утратил силу) // Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 1997. - № 12. - Ст.184; Казахстанская правда. - 2016. - № 253 (28379).

предотвращения необратимых последствий для жизни, здоровья людей либо безопасности государства, а также при осуществлении надзора за соблюдением законности в деятельности правоохранительных и специальных госорганов.

Основания для проверок хозяйствующих субъектов сокращены до минимума. Теперь проверки бизнеса будут назначаться только по поручению Президента Республики Казахстан либо Генерального Прокурора.

Закон также ограничил подчиненных Генеральному прокурору сотрудников в праве назначения проверок.

К примеру, решения заместителей Генерального Прокурора, прокуроров областей и приравненных к ним прокуроров, прокуроров районов и приравненных к ним прокуроров о назначении и проведении проверки будут приниматься для защиты прав, свобод и законных интересов: лиц, которые в силу физических, психических и иных обстоятельств не могут самостоятельно осуществлять их защиту; неограниченного круга лиц; лиц, общества и государства, если это необходимо для предотвращения необратимых последствий для жизни, здоровья людей либо безопасности Республики Казахстан.

Данные ограничения не распространяются на назначение прокурорских проверок по поручениям Главы государства, Генерального Прокурора Республики Казахстан, а также на проверки, проводимые при осуществлении надзора за соблюдением законности в деятельности правоохранительных и специальных государственных органов.

Положительным является то, что при новом подходе исключается излишняя подмена функций государственных органов и необоснованное назначение проверок. В отраслевом законе теперь четко регламентированы права и обязанности проверяемых прокуратурой лиц. При осуществлении проверки прокурор не вправе требовать предоставления документов, информации, если они не являются объектами проверки или не относятся к предмету проверки, превышать установленные сроки проведения проверки, препятствовать нормальному функционированию проверяемого субъекта. Конкретизированы сроки проведения проверок. Раньше прокуроры проверяли неограниченное время, что создавало неудобства в работе проверяемого субъекта. С нововведениями проверка должна проводиться не более тридцати календарных дней и может быть продлена только по согласованию с Генеральным Прокурором. Проверки прокурора должны будут регистрироваться в органах правовой статистики и специальных учетов. При этом ограничения о сроках и требования о регистрации не распространяются на проверки, проводимые в рамках уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного законодательства, законодательства об исполнительном производстве, административных правонарушениях, оперативно-розыскной и контрразведывательной деятельности. Ограничения по назначению проверок коснулись и порядка рассмотрения обращений. Отраслевым законом определен исчерпывающий перечень категорий обращений, которые будет рассматривать прокурор. Как показала практика, граждане не используют свое законное право напрямую обжаловать решение или действие (бездействие) должностного лица

вышестоящему должностному лицу, госоргану либо в суд. Этот также повлияло на то, что прокуратура часто подменяла уполномоченные госорганы и разрешала за них проблемы граждан.

При поступлении обращения прокурор не будет сразу же идти на проверку. Обращение перенаправят в тот орган, в компетенцию которого входит обязанность его рассмотреть.

Следует согласиться с мнением заместителя Генерального Прокурора Республики Казахстан, государственным советником юстиции 3-го класса М.М. Ахметжановым в том, что все эти новеллы направлены на разделение зоны ответственности уполномоченных госорганов и прокуроров, повышение личной ответственности их руководителей. Одновременно это должно развить у людей мышление о том, что защита прав лежит на самом гражданине, путем обращения им в уполномоченный госорган либо суд¹⁶⁰.

В мировой практике большинство заявлений рассматривается именно в суде. Там человек приводит свои доводы, вместе обсуждают, суд даёт оценку и выносит решение. Это открытый процесс. В этом вопросе делаются конкретные шаги, чтобы гражданин мог найти ответ на свою жалобу по принципу «одного окна». 21 июля 2017 г. в Генпрокуратуре презентован Центр правоохранительных услуг. Такие же центры открыты и в регионах.

К примеру, в Генеральной Прокуратуре открыт Центр правоохранительных услуг. Подобные центры открыты в регионах. К примеру, в Центре приема граждан, который открыли в областной прокуратуре г. Костаная, специалисты надзорного органа консультируют посетителей, разъясняют законы, помогают составить обращение в ту или иную государственную организацию. Здесь же можно записаться на прием к руководству прокуратуры. В Центре приема граждан предусмотрен кабинет медиации, который занимается разрешением конфликтов во внесудебном порядке. Это тоже повышает эффективность работы в целом Центра¹⁶¹.

Смысл состоит в том, чтобы обеспечить и предоставить гражданам на специальных площадках прокуратуры широкий спектр безвозмездных правовых услуг соответствующими специалистами (прокуроры, нотариусы, адвокаты, медиаторы, психологи, служба пробации, сотрудники акимата). Их основная задача – оперативное разрешение жалоб, повышение уровня доверия граждан к правоохранительным и государственным органам, устранение административных барьеров и бюрократии.

Таким образом, с надзорного органа снимается ряд функций, в том числе и по приёму частных заявлений от граждан. Но обратиться в открытый сегодня центр в прокуратуре может каждый. Прокуроры гарантируют соблюдение главного принципа: гражданин любой страны должен иметь возможность беспрепятственно обращаться в госорганы за защитой своих прав и интересов.

¹⁶⁰ Ахметжанов М. М. Законодательные новеллы в сфере прокурорской деятельности // Закон и время. 2017. № 8. С.2-5.

¹⁶¹ Интервью с прокурором Костанайской области М.Ж. Каибжановым «В законную силу вступил новый Закон «О Прокуратуре»// Официальный сайт региональной газеты «Костанайские новости». URL: <http://kstnews.kz/news/society> (дата обращения 20.03.2018).

Цель данного нововведения - предоставить гражданам широкий спектр безвозмездных правовых услуг прокурорами, нотариусами, адвокатами, медиаторами, психологами, службой пробации, сотрудниками акимата. Главная задача центров приема граждан - оперативно рассматривать жалобы, повысить уровень доверия граждан к правоохранительным органам, устранить административные барьеры.

Новшеством в законодательстве о прокуратуре является скорректированная система правовых актов прокурора. Теперь акты прокурора разделены на акты надзора и акты реагирования.

Отличие актов надзора от актов реагирования в следующем. Акты надзора обязательны для рассмотрения госорганами. Такие акты вносятся непосредственно в госорган для устранения допущенных нарушений. Не рассмотрение актов влечет установленную законом ответственность. С актами реагирования все по-другому. Они не вытекают из полномочий прокурора по осуществлению высшего надзора, поэтому ответственности здесь нет. Актами реагирования прокурор лишь выражает свою позицию по тому или иному вопросу.

Законом исключены полномочия прокурора по осуществлению надзора за законностью судебных актов, не вступивших в законную силу. Прокурор, как участник процесса, вместо внесения протеста будет ходатайствовать о пересмотре решения. Акты реагирования в виде ходатайства и заявления реализуются только через суд. С их помощью инициируется вопрос о пересмотре судебных актов, а также законности действий и актов госорганов.

Такие акты вносятся непосредственно в госорган для устранения допущенных нарушений. Не рассмотрение актов влечет установленную законом ответственность. С актами реагирования все по-другому. Они не вытекают из полномочий прокурора по осуществлению высшего надзора, поэтому ответственности здесь нет. Актами реагирования прокурор лишь выражает свою позицию по тому или иному вопросу. Такие акты, как обращение и разъяснение закона, выступают своего рода предупреждением и направлены на недопущение возможных правонарушений. Они не обязательны для рассмотрения и по ним ответ не требуется. Содержание разъяснения закона изменено. Данный правовой акт будет предназначен для обеспечения общественной безопасности, предупреждения правонарушений, а также при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях. Определены виды правовых актов, не подлежащих опротестованию, установлены основания и последствия принятия актов прокурорского надзора. Внесудебное принудительное исполнение актов прокурора исключено из закона, теперь оно будет осуществляться только в судебном порядке. Следует отметить, что единая система органов прокуратуры, сфера деятельности Генеральной прокуратуры, областных, районных и приравненных к ним прокуратур значительных изменений не претерпела.

Анализ сфер прокурорского надзора, которые претерпели существенные изменения показывают, что принятые законодательные новеллы способствуют разделению зоны ответственности уполномоченных государственных органов и

прокуроров, открывают новые перспективы для совершенствования прокурорского надзора в целом и позволят повысить его эффективность с учетом такого важного приоритета, как повышение доверия населения.

Новый закон, по мнению исполняющего обязанности председателя военного суда Костанайского гарнизона Аманжулова М., не только расширяет поле деятельности в надзорной сфере, но и должен укрепить доверие граждан к органам прокуратуры.

Проведенное исследование надзорных полномочий органов прокуратуры Российской Федерации позволило сформулировать ряд предложений по совершенствованию надзорных полномочий в России: требуется четкая регламентация оснований и порядка проведения прокурорами проверок нарушений законов, сроков проведения проверок, процессуальных актов осуществления процедур и реализации результатов надзорных проверок.

Исследование надзорных полномочий российской прокуратуры, показывает, что отрасли надзора, указанные в ст.1 ФЗ «О прокуратуре» должны считаться приоритетными. Вместе с тем, государство влияет на перечень таких направлений. В связи с этим, выделение актуальных направлений общего надзора необходимо для надлежащей организации работы.

Данная позиция объясняется особенностями прокурорского надзора с полномочиями, предоставленными прокурору для выполнения надзорной функции¹⁶². Следовательно, организация надзорной деятельности тесно связана с эффективностью механизма прокурорского надзора, т.е. системой полномочий, средств и действий по обеспечению точного, безусловного и единообразного исполнения законов.

С целью совершенствования надзорных функций прокуратуры и повышения эффективности механизма прокурорского надзора предлагаем следующее: повысить эффективность надзора за расследованием преступлений, прежде всего террористической и экстремистской направленности; активно включиться в формирование «цивилизованных отношений в миграционной сфере»; взаимодействовать с контрольными и надзорными органами, противодействуя коррупции и снижая административное давление на бизнес.

Представляется, что в рамках общего надзора приоритетными сферами являются надзор за исполнением финансового, таможенного, банковского, налогового, антимонопольного законодательства; надзор за исполнением законов в социальной сфере, за законность в сфере государственного строительства, за соблюдением трудового законодательства и т.п.

Анализ сфер прокурорского надзора, которые претерпели существенные изменения в Казахстане показывает, что принятые законодательные новеллы способствуют следующим позитивным аспектам: определяют зоны ответственности уполномоченных государственных органов и прокуроров, открывают новые перспективы для совершенствования прокурорского надзора

¹⁶² Шобухин В.Ю. Статус российской прокуратуры. СПб. ООО «Университетский издательский консорциум «Юридическая книга». 2009. С. 46.

в целом; позволяют повысить его эффективность с учетом такого важного приоритета, как повышение доверия населения.

Таким образом, сравнительное исследование надзорных полномочий прокуратуры России и Казахстана, показывает наличие как общих форм волеизъявлений, так и сугубо специфических, которые присуще конкретно взятой отрасли, ради чего надзорная функция законодательно была обособлена. Исключением является сфера надзора за исполнением законов судебными приставами, в рамках которой, традиционно применяются полномочия, присущие прокурорам при осуществлении надзора за исполнением законов (общего надзора).

2.2. Ненадзорные полномочия органов прокуратуры

Анализ юридической литературы показывает, что подчеркивая приоритетный статус функции прокурорского надзора, все внешнефункциональные полномочия можно разделить на надзорные и ненадзорные¹⁶³.

Как отмечает, И.М. Фасхетдинов в законодательстве и на практике о прокуратуре надзорной функции уделяется больше внимания¹⁶⁴.

Вместе с тем, ряд ученых подчеркивают значимость ненадзорных функций. Так, К.И. Амирбеков и А.М. Магомедов называют прокуратуру надзорным органом, однако по их мнению, в такой трактовке термина, не совсем полно отражается ее сущность и значение, так как наряду с функцией по осуществлению надзора на органы прокуратуры возложен целый ряд других ненадзорных функций¹⁶⁵.

По мнению Абляскина Р.Р., если считать надзорную функцию основной, то тогда остальные функции, которые осуществляются прокуратурой являются второстепенными, что является не совсем правильным и не заслуженным¹⁶⁶.

Е.Р. Ергашев также отмечает справедливость включения в классификацию полномочий прокуратуры и ненадзорных функций, которые в свою очередь подразделяются на полномочия по выявлению нарушений закона и реагированию на выявленные нарушения¹⁶⁷.

¹⁶³ Прокурорский надзор: в 2т. Т.1 Общая часть: учебник для академического бакалавриата / О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. М.: Издательство Юрайт, 2017. С. 192.

¹⁶⁴ Фасхетдинов. И.М. К вопросу о конституционной природе функций органов прокуратуры в Российской Федерации // Альманах мировой науки. 2015. № 2-4 (2). С. 11-12.

¹⁶⁵ Амирбеков. К.И., Магомедов, А.М. Функция прокуратуры Российской Федерации, как выполняемая ею роль в правовой системе // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2016. № 1 (51). С. 3 - 9.

¹⁶⁶ Абляскин Р.Р. Функция участия прокуратуры Российской Федерации в правотворческой деятельности // Universum: Экономика и юриспруденция: электрон. научн. журн. 2017. № 6(39). URL:<http://7universum.com/ru/economy/archive/item/4855>.

¹⁶⁷ Ергашев Е.Р. Понятие и классификация правовых средств, применяемых органами прокуратуры // Рос. Юрид. журн. 2007. № 1. С.16.

Ненадзорные полномочия органов прокуратуры отражены как в соответствующих нормах ФЗ «О прокуратуре», так и в ряде других федеральных законов и иных источниках.

В настоящее время участие прокуроров в рассмотрении судами уголовных дел представляет собой самостоятельное ненадзорное приоритетное направление прокурорской деятельности, - одной из составляющих функций содействия осуществления правосудия.

Согласно п.4 ст.35 ФЗ «О прокуратуре», полномочия прокурора, участвующего в судебном рассмотрении дел, определяются процессуальным законодательством.

ФЗ «О прокуратуре» и УПК устанавливают задачи, формы, порядок участия и полномочия прокуроров в различных стадиях судебного производства по уголовным делам. Современное законодательство не рассматривает деятельность по поддержанию обвинения как надзорную в отличие от Закона «О прокуратуре СССР», действовавшего до 1992г.

Таким образом, участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судами можно определить как деятельность прокурора, осуществляемую от имени государства, в строгом соответствии с законом, направленную на поддержание обвинения определенного в процессе предварительного следствия и нашедшего свое подтверждение в суде.

Данное положение вызвало противоречивые мнения среди специалистов. Например, А.Ф. Козлов считает, что прокурор осуществляет надзор за исполнением законов во всех стадиях уголовного производства. Сам факт опротестования судебных актов, как отмечает ученый, указывает на поднадзорность вынесших их судов¹⁶⁸.

Следует согласиться с точкой зрения Л.С. Курочкиной, которая отмечает, что права прокурора в процессе аналогичны правам защиты. Но если адвокат действует от имени подзащитного, то прокурор защищает права как подсудимого, так и потерпевшего¹⁶⁹.

Уравнение положения обвинения и защиты ни в коей мере не означает ослабления роли прокурора в уголовном судопроизводстве. В соответствии с уголовно процессуальным законодательством РФ прокурор, поддерживая перед судом государственное обвинение, принимает участие в исследовании доказательств, представляет суду свои соображения по поводу применения уголовного закона и меры наказания в отношении подсудимого.

Прокурор в суде процессуально самостоятелен, что означает не связанность позиции государственного обвинителя в суде с выводами обвинительного заключения. Поддерживая обвинение, он руководствуется требованиями закона и своими внутренними убеждениями.

Однако полномочия прокурора в суде, как отмечает Е.Р. Ергашев, не ограничиваются только поддержанием государственного обвинения. В

¹⁶⁸ Козлов А.Ф. Прокурорский надзор в Российской Федерации. С.94

¹⁶⁹ Курочкина Л.С. О роли прокурора в обеспечении прав в суде первой и апелляционной инстанции // Уголовный процесс. 2004. № 1.С.156.

уголовном судопроизводстве разделение процессуальных функций не означает, что процесс сбора и представления оправдательных доказательств, выявления обстоятельств дела, оправдывающих обвиняемого и смягчающих его наказание, осуществляется самим обвиняемым и его защитником¹⁷⁰.

Обязанностью прокурора в суде является не только доказать вину подсудимого, но и предупредить необоснованное, при отсутствии достаточных доказательств, признание подсудимого виновным и его осуждение. Следовательно, прокурор выступает гарантом прав и свобод подсудимого, как и всех других граждан, вовлеченных в сферу уголовного производства т.е. осуществляет правоохранительную деятельность.

Как отмечает, С.И. Герасимов, прокурор реализует в суде профилактическую и правоспитательную функцию. Независимость прокурора в суде проявляется в возможности для прокурора отказаться от поддержания государственного обвинения. Прокурор обязан отказаться от обвинения, если в результате судебного разбирательства он придет к убеждению, что представленные доказательства не подтверждают предъявленного подсудимому обвинения (ч.5 ст.37 УПК РФ).

Анализ участия прокурора в рассмотрении уголовных дел судами позволяет выявить проблемные аспекты в данном направлении.

Преобразования 2007г. в правоохранительной системе привели к очевидному дисбалансу полномочий органов предварительного следствия и прокуратуры, которая лишена не только функции расследования преступлений, но и существенной части своих надзорных полномочий в сфере расследования преступлений следователями.

В связи с этим представляется необходимым вернуть прокуратуре функции расследования преступлений строго ограниченной последовательности и, прежде всего, по делам о коррупционных преступлениях, совершенных следователями и некоторыми категориями лиц (гл.52 УПК).

Многочисленные изменения в объеме процессуальных полномочий прокурора в современном уголовном процессе явились следствием активного поиска оптимальных моделей взаимодействия прокурора с другими правоохранительными органами, с другой стороны свидетельствуют об отсутствии четкого представления государственной власти о месте и роли прокуратуры в современном государственном механизме и векторе его совершенствования.

Современные исследования и статические материалы свидетельствуют о заметном падении качества предварительного следствия в стране, малоэффективности внутриведомственного контроля в органах расследования. Так, число выявленных прокурорами нарушений законов в деятельности следователей увеличилось вдвое, постоянно растет количество отмененных

¹⁷⁰ Ергашев Е.Р. Компетенция прокуратуры российской федерации: Учебное пособие.- Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия», 2008. С.51.

незаконных постановлений следователей об отказе в возбуждении и о прекращении уголовных дел, а также о приостановлении расследования, увеличилось на 50% число следователей, которые были привлечены к дисциплинарной ответственности по инициативе прокуроров.

Еще одной проблемой является дублирование прокурорского надзора и ведомственного контроля за расследованием преступлений, что отрицательно влияет на результаты расследования.

В целях совершенствования обвинительно-следственной системы, Никаноров С.К. предлагает представить прокуратуру в виде промежуточной ступени между предварительным расследованием и судебным производством¹⁷¹. Аналогичную позицию занимает И.В. Маслов¹⁷².

Таким образом, роль прокурора в досудебном определяется его судебной функцией. Внедрение данной концепции в уголовный процесс России представляется целесообразным, поскольку дает прокурору право вмешиваться в деятельность по расследованию уголовного дела, но только в связи с нарушением закона.

Прокурору необходимо вернуть право возбуждения уголовных дел, поскольку оно является неотъемлемым условием активного участия органов прокуратуры в борьбе с преступностью и подтверждает их координирующую роль в этой сфере. Отсутствия у прокурора такого права существенно осложняет выполнение им функции уголовного преследования в досудебных стадиях, поскольку существенно сужает объем его полномочий на стадии возбуждения уголовного дела в сравнении со следователем и дознавателем.

Более того, сегодня прокурор не указан в числе должностных лиц, уполномоченных проверять сообщение о преступлении в стадии возбуждения уголовного дела. Согласно ч.1 ст.144 УПК РФ обязанность проверки сообщения о любом совершенном или готовящемся преступлении возлагается на дознавателя, орган дознания, следователя и руководителя следственного органа.

В этой связи следует согласиться с предложением С.П. Щербы и С.П. Ережипалиева о закреплении в ч.2.1 ст.37 УПК РФ двух процессуальных форм «ознакомления прокурора с материалами... проверки сообщения о преступлении путем предоставления прокурору таких материалов по его письменному запросу и непосредственного ознакомления прокурора с указанными материалами на месте, то есть в месте производства проверки»¹⁷³.

Современные исследования и статические материалы свидетельствуют о заметном падении качества предварительного следствия в стране, малоэффективности внутриведомственного контроля в органах расследования.

¹⁷¹ Никаноров С.К. Прокурорский надзор в России: современное состояние и перспективы развития// Проблемы права. 2014. № 4(47). С. 169-173.

¹⁷² Маслов, И. В. Прокурорский надзор и ведомственный контроль в уголовном процессе России: функции, анализ системных связей.//Российский следователь. 2013. № 19. С.27 – 32

¹⁷³ Щерба С.П. Ережипалиев С.П. Прокурор в досудебном производстве по уголовным делам: функции, правовой статус, полномочия: монография / под общ. и науч. ред. проф. С.П. Щербы. М., Юрлитинформ. 2015 С.51.

Так, число выявленных прокурорами нарушений законов в деятельности следователей удвоилось, неуклонно увеличивается количество незаконных постановлений следователей об отказе возбуждении и о прекращении уголовных дел, о приостановлении расследования.

Для расширения возможностей прокурорского реагирования на нарушения прав и свобод человека в сфере уголовного судопроизводства следует вернуть, существовавшее в УПК РСФСР, право прокурора на возбуждение уголовного дела по делам частного и частно-публичного обвинения при отсутствии заявления потерпевшего или его законного представителя, если преступление совершено в отношении лица, которое в силу зависимого или беспомощного состояния, либо по иным причинам не может защищать свои права и законные интересы, а также в случае совершения преступления лицом, данные о котором не известны.

Следует предоставить прокурору право принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела по любым сообщениям о преступлении.

Участие прокурора в уголовном производстве позволяет сделать вывод о том, что имеющихся полномочий прокурору недостаточно для осуществления эффективного надзора. Аргументируется необходимость тщательной правовой регламентация процессуальных полномочий прокурора. Делается вывод о целесообразности расширения полномочий прокурора в досудебном производстве путем предоставления прокурору полномочий возбуждать уголовное дело и прекращать уголовное дело (уголовное преследование) независимо от формы расследования.

Рассмотрим участие прокуроров в конституционном производстве.

Условно формы участия прокуроров в конституционном производстве можно разделить на «активную» и «пассивную». В первом случае речь идет о поддержании прокурором требований, заявленных им в соответствии с предусмотренными законом основаниями. Во втором случае речь идет об участии представителей органов прокуратуры в рассмотрении судами конкретных дел. Прокуратуре должна принимать активное участие в конституционном судопроизводстве, однако правовое регулирование процессуального статуса прокурора в данном судопроизводстве представляется недостаточной¹⁷⁴.

Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» не предусмотрел право Генерального прокурора РФ обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке соответствия Конституции РФ конституций и уставов субъектов Российской Федерации, хотя согласно ч. 1 ст. 129 Конституции Российской Федерации полномочия прокуратуры определяются только федеральными законами. Полагаем, что существенный недостаток препятствует полноценной

¹⁷⁴ Тюренкова К. А., Демидов А. С. Конституционно-правовой статус прокуратуры в зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ // Молодой учёный. 2015. № 21 (101). С.663.

реализации прокуратурой целей обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности.

Более того, согласно в ч. 2 ст. 125 Конституции Российской Федерации Генпрокурор Российской Федерации не входит в перечень субъектов, обладающих правом на обращение с запросами о соответствии Конституции РФ конституций и уставов субъектов Российской Федерации в КС Российской Федерации.

Следует обратить внимание на то, что законодатель исключил возможность Генпрокурора участия в заседаниях КС Российской Федерации.

Вместе с тем законодатель предусматривает право Генпрокурора РФ на обращение в КС Российской Федерации по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Несмотря на то, что законодатель не предусмотрел право участия Генпрокурора Российской Федерации в рассмотрении дел, традиционно представители прокуратуры Российской Федерации участвуют в процессе, озвучивая официальную позицию Генпрокуратуры Российской Федерации по существу рассматриваемых вопросов.

Приказ Генпрокурора от 13.11. 2013 № 491 «О полномочном представителе Генпрокурора Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации»¹⁷⁵ предусмотрел, что в случае необходимости участия в заседании КС Российской Федерации наряду с полномочным представителем иных работников прокуратуры они назначаются специальным распоряжением Генпрокурора Российской Федерации.

В связи с этим, считаем целесообразным на законодательном уровне наделить правом участия в заседаниях Конституционного Суда Российской Федерации Генерального прокурора РФ и уполномоченного им представителя.

Представляется необходимым внести соответствующие изменения в Конституцию Российской Федерации и федеральное законодательство в целях четкого регулирования всех вопросов участия прокурора в конституционном судопроизводстве.

Участие прокурора в рассмотрении судами гражданских дел - самостоятельное ненадзорное направление деятельности прокуратуры, относящееся к функции содействия осуществлению правосудия.

Определение статуса прокурора в гражданском процессе строится на определенной специфике. В соответствии со ст. 34 ГПК РФ прокурор включен в список лиц, участвующих в деле, учитывая положение ст.1 ГПК РФ, закрепляющее недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела.

¹⁷⁵ О полномочном представителе Генпрокурора Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации: приказ Генпрокурора от 13.11. 2013 № 491// Генеральная прокуратура Российской Федерации // URL: https://genproc.gov.ru/documents/orders/?page=1&PAGEN_1=3 (дата обращения 20.03.2018).

Следовательно, прокуратура, вступая в гражданский процесс не вправе подменять участника гражданского процесса, чьи права и свободы нарушены или оспариваются. Деятельность прокурора обусловлена характеристикой самого органа, потому как прокурор является неотделимой частью государственного аппарата. Государство определяет обязанность органов прокуратуры по защите нарушенных прав граждан, общества и государства.

Юридическая заинтересованность прокурора в гражданском процессе имеет процессуально-правовой характер и продиктована тем, что она представляет государственный орган, на который возложена обязанность по защите нарушенных прав граждан, общества и государства. Следовательно, лицо, которое имеет личную заинтересованность в деле, не может выступать в роли прокурора.

Прокурор не связан своей позицией, изложенной в исковом заявлении, и позицией лица, в интересах которого заявлен иск, поэтому в случае несостоятельности заявленных требований, прокурор может отказаться полностью или частично от предъявленного иска. При этом сам отказ прокурора участвующего в деле от иска не лишает заинтересованное лицо поддерживать иски требования. В отличие от других участников процесса, процессуальное положение прокурора в гражданском процессе имеет особенности, связанные с освобождением от уплаты судебных расходов, отсутствием права заключить с ответчиком мировое соглашение, невозможностью предъявить к нему встречный иск, дачей прокурором заключения по определенным законом категориям дел.

Прокурор обладает следующими специальными полномочиями: подавать заявления в интересах других лиц, давать заключения по делам, по которым данная возможность прокурора предусмотрена ГПК РФ или другими федеральными законами.

Необходимо отметить, что раньше прокурор мог обратиться в суд с заявлением в защиту прав любого гражданина, как по его просьбе, так и по собственной инициативе. В настоящее время он может обратиться в суд с указанным заявлением, если гражданин по уважительным причинам не в состоянии обратиться в суд самостоятельно.

Приведенное ограничение не распространяется на заявление прокурора. Основанием для которого, является обращение к нему граждан о защите нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных интересов в сфере трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений; защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты; охраны здоровья, включая медицинскую помощь, обеспечения права на благоприятную окружающую среду; образование.

Действующий ГПК РФ не наделяет прокурора правом по собственной инициативе вступить в любое гражданское дело в любой стадии процесса. Прокурор вправе участвовать и давать заключения лишь по определенной категории гражданских дел, предусмотренных ст. 45 ГПК РФ и другими федеральными законами.

Согласно п.3 ст. 1 Закона о прокуратуре в соответствии с процессуальным законодательством участвуют в рассмотрении дел судами. В свою очередь, п.3 ст.35 Закон устанавливает, что прокурор вправе обратиться в суд с заявлением или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества и государства. В приказе Генпрокурора РФ «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском процессе, нижестоящим прокурорам вменяется в обязанность участие в рассмотрении судами первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанцией дел, возбужденных по искам прокуроров в защиту прав, свобод и законных интересов лиц, указанных в ч.1 ст.45 ГПК, неопределенного круга лиц, интересов России, ее субъектов, муниципальных образований, в том числе по заявлениям о пересмотре постановлений по вновь открывшимся ли новым обстоятельствам; вступление в процесс на любой его стадии и дача заключения по делам о выселении восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, а также в иных случаях, предусмотренных ГПК и другими федеральными законами; апелляционное, кассационное и надзорной обжалование судебных постановлений о гражданских делах, перечисленным в ст. 45 ГПК и иным делам, в рассмотрении которых участвовал прокурор; рассмотрение обращения о проверке вступивших в законную силу судебных актов по гражданским делам, в которых участвовал прокурор, от лиц участвующих в деле.

Проведя анализ полномочий прокурора, участвующего в рассмотрении судами гражданских дел следует отметить, что вопрос о роли прокурора в гражданском судопроизводстве является дискуссионным. В юридической литературе одна из точек зрения сводилась к необходимости минимизации участия прокурора в рассмотрении гражданских дел, что нашло отражение в новом Гражданском процессуальном кодексе РФ¹⁷⁶ (ст.45), согласно которой заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина может быть подано только в случае, если гражданина по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам, не может сам обратиться в суд.

Таким образом, произошло ограничение участия прокурора в гражданском судопроизводстве, что должно способствовать совершенствованию правосудия¹⁷⁷.

По мнению М.Г. Шадже, о неоднозначности правовой природы новых полномочий свидетельствует тот факт, что Генеральный прокурор Российской Федерации в своих приказах определяет новые полномочия прокуратуры – полномочия в сфере организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, которые носят организационно-

¹⁷⁶ Шадже М.Г. Становление и развитие института участия прокурора в гражданском процессе // Вестник АГУ. 2015. №.3(163). С.315-319.

¹⁷⁷ Абесалашвили М.З., Рамазанова И.И. Герменевтический подход к правоприменительной деятельности // Современная научная мысль. 2015. № 1. С.189.

распорядительный характер и могут привести к отождествлению прокуратуры с исполнительной властью¹⁷⁸.

На современном этапе развития правового государства существует проблема в сфере правового регулирования участия прокурора в гражданском процессе, которая касается серьезных ограничений по вопросам определенного круга лиц, для защиты прав которых прокурор обращается в суд.

Имеется такая ситуация, когда надзор осуществляется только за соблюдением прав и свобод тех граждан, о которых идет речь в самом гражданском процессуальном законодательстве, так как в случае отклонения или игнорирования органом и должностным лицом соответствующего акта реагирования прокурор не имеет возможности обратиться в суд и восстановить нарушенное право в отношении других граждан.

Очевидным является тот факт, что полномочия прокурора не могут быть реализованы в полном объеме, если они не закрепляются нормами законодательства об ответственности за неисполнение законодательных требований прокурора, а также отсутствует право прокурора на обращение в суд.

Таким образом, прокурор лишен возможности реализовать имеющиеся у него надзорные полномочия за соблюдением прав и свобод работника, если он не относится к категории лиц, в защиту которых прокурор вправе обратиться в суд¹⁷⁹.

Участие прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами является самостоятельным направлением деятельности прокуратуры. Прокурор, участвующий в арбитражном процессе, наделен всеми правами и несет все процессуальные обязанности истца за исключением обязанности по уплате государственной пошлины. Однако он располагает следующими полномочиями, которые присущи только ему: обращение в суд, вступление в процесс в целях обеспечения законности, участие в рассмотрении дела, обжалование судебных решений. Анализ полномочий прокурора, участвующего в рассмотрении дел арбитражными судами позволил выявить следующие проблемы.

В соответствии с ч. 4 ст. 35, полномочия прокурора, участвующего в судебном рассмотрении дел, определяются процессуальным законодательством Российской Федерации.

Действующими редакциями ч. 5 указанной статьи, а также ст. 39 Генеральному прокурору РФ до сих пор предоставляется право принимать участие в заседаниях упраздненного ВАС РФ, и обращаться в Пленум ВАС РФ с представлениями о даче судам разъяснений по вопросам судебной практики.

Учитывая вышеизложенное, предлагаем внести следующие изменения в ФЗ «О прокуратуре»: Исключить из ч. 5 ст. 35 слова «Высшего Арбитражного

¹⁷⁸ Шадже М.Г. Становление и развитие института участия прокурора в гражданском процессе // Вестник АГУ. 2015. №3(163). С.315-319.

¹⁷⁹ Торговченков В.И. Институт участия прокурора в гражданском судопроизводстве // Законность. 2015. № 7 (969). С. 46.

Суда Российской Федерации», а из ст. 39 слова «Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации».

Участие прокурора в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях – самостоятельное направление деятельности прокуратуры. Посредством административного судопроизводства в судах общей юрисдикции и арбитражных судах рассматриваются споры, которые вытекают из публичных отношений.

Полномочия прокурора при рассмотрении дел об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции закреплены ст.25.11 КоАП РФ и связаны с участием прокурора в рассмотрении дела об административном правонарушении, представлением доказательства, заявлением ходатайства, дачей заключения по вопросам, возникающим в ходе рассмотрения дела.

С целью совершенствования законодательства в данном направлении деятельности прокуратуры, необходима системная законодательная регламентация процедур надзорных действий прокуроров на досудебных стадиях административного судопроизводства, особенно при надзоре за исполнением законов в деятельности правоохранительных органов административной юрисдикции.

Ещё в большей степени не соответствует требованиям современного процессуального законодательства название статьи 36 «Опротестование судебных решений» и её содержание, за исключением части 3, в которой речь идет о протесте на решение судьи по делу об административном правонарушении.

Процессуальные полномочия прокурора в Республике Казахстан в гражданском, уголовном и административном процессе определяются соответствующим процессуальным законом.

В Республике Казахстан в соответствии с Законом «О прокуратуре» внесены поправки в УПК РК¹⁸⁰, КОАП РК¹⁸¹ и ГПК РК¹⁸², которые направлены на ограничение и перераспределение полномочий прокуроров.

К примеру, изменения в УПК РК ограничили право прокурора на изъятие по собственной инициативе уголовного дела у органа расследования для приема в свое производство либо для передачи другому органу расследования. Теперь это возможно только по ходатайству участников процесса либо органов расследования. Данное ограничение не распространяется на генерального прокурора. Более того, начальникам следственного отдела и органа дознания

¹⁸⁰ Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 г. № 231-V (в ред. от 11.07.2017) // Казахстанская правда. - 2014 г. - № 133 (27754); 2014 г. - № 133 (27754).

¹⁸¹ Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V (в ред. от 11.07.2017) // Казахстанская правда. – 2014. - № 135 (27756); 2017. - № 133 (28512).

¹⁸² Кодекс Республики Казахстан от 31 октября 2015 г. № 377-V «Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан» (в ред. от 11.07.2017.) // Казахстанская правда. - 2015. - № 210 (28086); 2017. - № 133 (28512).

предоставлено право рассматривать жалобы на действия следователя и дознавателя.

Новшеством в КоАП РК является то, что изменен порядок пересмотра Верховным судом вступивших в законную силу судебных актов по административным делам. Теперь Председатель Верховного суда и председатель специализированной судебной коллегии Верховного суда смогут инициировать пересмотр постановлений суда. Для этого лица, привлеченные к административной ответственности, потерпевшие, их законные представители, защитники и представители юридических лиц вправе самостоятельно обратиться в Верховный суд с ходатайством о внесении представления. Такое же право предусматривается для центральных органов.

Ходатайство о внесении представления должно соответствовать требованиям, предусмотренным статьей 848 КоАП РК. При этом в обязательном порядке в ходатайствах участники процесса должны указать на наличие оснований, а именно: исполнение оспариваемого постановления может привести к тяжким необратимым последствиям для жизни, здоровья людей либо для экономики и безопасности Республики Казахстан; постановление нарушает права и законные интересы неопределенного круга лиц или иные публичные интересы; постановление нарушает единообразие в толковании и применении норм права;

Подобные требования предусмотрены для подаваемого в органы прокуратуры ходатайства о принесении кассационного протеста.

В соответствии с частью 5 статьи 851 КоАП РК названные основания являются исключительными случаями, когда Верховный суд в праве пересмотреть вступившие в силу судебные акты по делам об административных правонарушениях. Таким образом, в административном производстве порядок кассационного пересмотра также кардинально изменился. Раньше Верховный суд рассматривал административные дела только по протесту Генерального Прокурора. Теперь люди сами смогут обращаться в Верховный Суд.

Новый Закон «О прокуратуре» внес изменения, касающиеся представления интересов государства в суде. Так, до недавнего времени, прокуроры принимали участие практически по всем делам в гражданском процессе: о взыскании зарплаты, возмещении ущерба и вреда, причиненного здоровью, выселении, об усыновлении, направлении на принудительное лечение, о признании недееспособным, объявлении безвестно отсутствующим и другие, т.е. по всем частным спорам, где никак не затрагивались интересы государства.

С принятием нового Закона участие предусматривается только для защиты государственных и общественных интересов, а также, если лицо не может само себя защитить. Категории таких дел определены в новом Гражданском процессуальном кодексе и приказе Генерального Прокурора.

Изменения в ГПК коснулись и порядка обжалования решений судов по гражданским делам. Изменения помогут избавиться от стереотипа: по всем вопросам обращаться в прокуратуру. Ведомство не будет подменять функции

государственных органов, это напрямую отразится и на порядке рассмотрения жалоб.

Надзор имеет четкие задачи регламент и зоны ответственности. Прокуроры сосредоточатся на острых и значимых проблемах населения их страны. Новый Закон Республики Казахстан «О прокуратуре» впервые решает вопрос излишности и чрезмерности прокурорского надзора. Это проявляется в том, что в старом Законе не было четких оснований для проверок и вмешательства прокурора. Теперь эти основания четко определены. Их всего три. Согласно статьи 435 ГПК, прокуратура станет рассматривать обращения в следующих случаях: при угрозе жизни и здоровья человека; безопасности страны; когда граждане не смогут защитить себя сами; когда затрагиваются права неопределенного круга лиц.

Значительные изменения произошли и в надзоре за законностью судебных актов. Во-первых, отказались от участия ряда категории гражданских дел, всего отказались от 12 категории гражданских дел. Во-вторых, поменялась форма реагирования на незаконные судебные акты. Если раньше был протест, то теперь прокурор приносит ходатайство, потому что протест воспринимался категорично: считалось, что протест должен быть обязательно отменен судьей, так как считался незаконным. Теперь прокурор наравне со всеми пользуется теми же правами и обязательствами, как и другие участники процесса, наравне с ними он может вносить ходатайство.

Существенно поменялся процесс пересмотра судебных актов по административным делам. Если раньше постановление административного суда, вступившее в законную силу пересматривалось Верховным Судом Республики Казахстан только по протесту Генеральной прокуратуры Республики Казахстан, то новый Закон дает возможность гражданам самостоятельно обращаться в Верховный Суд Республики Казахстан и на основании ходатайства гражданина, этот судебный акт может быть пересмотрен.

В гражданском судопроизводстве прокурор представляет интересы государства в районных (городских) судах, специализированных судах по делам несовершеннолетних, в специализированных экономических судах, в судах апелляционной инстанции (областные и приравненные к ним суды), в Верховном Суде Казахстана. Статус прокурора в этих судах имеет особенности, которые регулируются процессуальным законом, прокурор, участвующий в судебном заседании каждой из названных судебных инстанций, обладает статусом процессуального прокурора, исходя из объема принадлежащих ему процессуальных прав в каждой судебной инстанции.

Как отмечает Н.И. Мамонтов, отраслевым законом установлено, что не рассмотрение актов прокурорского реагирования по существу влечет ответственность, установленную законом. Генеральный Прокурор Казахстана при внесении в Верховный Суд Казахстана протест обладает статусом представителя государства в гражданском судопроизводстве и вместо протеста вправе вносить надзорное (ревизионное) ходатайство. Именно такой акт прокурорского реагирования Генерального Прокурора Казахстана в

ревизионном судопроизводстве предлагается закрепить в статье 478 проекта Кодекса гражданского судопроизводства Казахстана¹⁸³.

Безусловный интерес представляет содержание отраслевого приказа, толкующего статус прокурора в гражданском судопроизводстве. Приказ Генерального Прокурора Казахстана от 29 января 2016 года № 21 «Об утверждении Инструкции об организации прокурорского надзора за применением законов в гражданском судопроизводстве и представительстве интересов государства в суде»¹⁸⁴ не соответствует положениям Конституции РК о том, что прокурор в гражданском судопроизводстве осуществляет представительство интересов государства, но не прокурорский надзор. Вывод о законности или незаконности судебного акта делает не прокурор как участник гражданского процесса и представляющий в нем интересы государства, а вышестоящий суд по основаниям и в порядке, установленном Кодексом. Таким образом, требуется уточнение статуса прокурора в стадиях гражданского судопроизводства и модернизация его участия в рассмотрении в гражданском судопроизводстве при представительстве интересов государства.

Можно назвать еще одну проблему, которую отмечают сами прокуроры: плохое использование аналитической системы, которая может анализировать все базы данных государственных органов, интернет издания социальные сети, чтобы понимать какие проблемы в обществе, в конкретной местности, чтобы применить прокурорские проверки в конкретной местности.

В новом Законе четко определены пределы надзора в исполнительном производстве. В настоящее время основная часть взысканий отнесена к компетенции частных судопроизводителей. Граждане сами решают, какому частному исполнителю отдать свой исполнительный лист и заключают с ним соглашение. Поэтому тотального надзора за исполнительным производством не будет. Приоритетом остается защита государственных и общественных интересов. Вся работа будет основана на общих требованиях к проведению проверок и анализа. Прокурор будет вмешиваться в трех случаях: 1) если нарушены права лиц, которые в силу физических, психических и иных обстоятельств не могут самостоятельно осуществлять их защиту; 2) неограниченного круга; 3) в отношении лиц, общества и государства, если это необходимо для предотвращения необратимых последствий для жизни, здоровья людей либо безопасности Республики Казахстан.

На первом плане находится судебный контроль. Если необходимо оспаривать действия судопроизводителя – нужно обращаться в суд. Суд обяжет судопроизводителя устранить нарушения, отменить решение, торги и т.д.

¹⁸³ Мамонтов Н.И. Статус прокурора в гражданском судопроизводстве Казахстана // URL: <https://www.zakon.kz/4881011-status-prokurora-v-grazhdanskom.html> (дата обращения 20.03.2018).

¹⁸⁴ Республика Казахстан. Генпрокуратура Республики Казахстан. Об утверждении Инструкции об организации прокурорского надзора за применением законов в гражданском судопроизводстве и представительстве интересов государства в суде: приказ Генерального Прокурора Казахстана от 29 января 2016 г. № 21 // Генеральная прокуратура Республики Казахстан. URL: <http://prokuror.gov.kz/rus/print/50694> (дата обращения 20.03.2018).

Поддержание государственного обвинения по-прежнему осуществляется по всем уголовным делам, за исключением дел частного обвинения. При несогласии с судебным актом прокурор наделен правом принесения апелляционного ходатайства об отмене или изменении приговора.

Осуществление от имени государства уголовного преследования выступает одним из главных направлений надзорной деятельности, поскольку нарушение прав гражданина в уголовном судопроизводстве наносит ему наибольший вред.

В своем Выступлении Генеральный Прокурор Республики Казахстан Ж. Асанов на международной конференции на тему: «Независимость судебной власти и вопросы судебного администрирования в Республике Казахстан», состоявшейся 26 ноября 2017 г. отметил следующее: «Сокращено участие прокуроров по гражданским делам. Если спорят частные лица, то прокурору там делать нечего. Каждый защищает себя сам, и никто не должен иметь привилегии в виде прокурорской поддержки. Мы отказались от участия по многим спорам, но зато их стало много в уголовном процессе. Сегодня каждое уголовное дело по тяжкому и особо тяжкому преступлению, по нему назначается прокурорский прокурор, для которого основная задача обеспечить должный контроль, надзор за досудебным расследованием. Именно этот прокурор обеспечивает защиту, представляет государственное обвинение в суде, потому что судьи ранее предъявляли претензии прокурору из-за неготовности к процессу, потому что они знакомились с делом на этапе передачи его в суд. Теперь прокурор имеет возможность знакомиться с делом с начала его регистрации, для этого теперь имеются возможности у прокурора, поскольку отказались от проверок бизнеса, ушли от гражданских процессов, весь резерв направлен на уголовный процесс. Принято решение сфокусироваться на двух ключевых задачах: обеспечение законности в уголовном процессе и защите общественных интересов. Основные права человека подвергаются наибольшему риску в сфере уголовного преследования. В этой связи важно осуществить переход не только прокурорского надзора, но и в целом уголовного процесса на современный цифровой формат. Это позволит сделать правосудие прозрачным, эффективным и справедливым»¹⁸⁵.

Сейчас много опасений относительно того, что прокуратура не будет защищать права граждан. Это ошибочное мнение. В Законе Республики Казахстан «О прокуратуре» наоборот, надзор в социально-экономической сфере наиболее конкретизирован, детализирован, четко определена сфера ответственности прокурора, она разделена между контролирующими органами. Прокурор будет вмешиваться только в тех случаях, когда контролирующий орган не должным образом выполняет свои функции или обязанности.

¹⁸⁵ Выступление Генерального Прокурора РК Ж. Асанова на международной конференции на тему: «Независимость судебной власти и вопросы судебного администрирования в Республике Казахстан». Опубликовано: 26 нояб. 2017 г.// Генеральная Прокуратура Республики Казахстан. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=GrQm952V4OY>

Таким образом, Законом Республики Казахстан «О прокуратуре» внесены изменения, касающиеся представления интересов государства в суде: изменен порядок пересмотра Верховным судом вступивших в законную силу судебных актов по административным делам, участие в суде предусматривается только для защиты государственных и общественных интересов, а также, если лицо не может само себя защитить, четко определены пределы надзора в исполнительном производстве.

Существенную проблему, по мнению Н. Мамонтова, судьи Верховного Суда Казахстана в почетной отставке, является не соответствие Приказа,¹⁸⁶ определяющего статус прокурора в гражданском судопроизводстве положениям Конституции РК в том, что прокурор в гражданском судопроизводстве осуществляет представительство интересов государства, но не прокурорский надзор.

Данную проблему Н. Мамонтов выявил, сделав вывод о том, что законность или незаконность судебного акта делает не прокурор как участник гражданского процесса и представляющий в нем интересы государства, а вышестоящий суд по основаниям и в порядке, установленном Кодексом.

Таким образом, требуется уточнение статуса прокурора в стадиях гражданского судопроизводства и модернизация его участия в рассмотрении в гражданском судопроизводстве при представительстве интересов государства.

В связи с этим предлагаем закрепить правозащитную функцию прокуратуры и процессуального прокурора по оказанию квалифицированной юридической помощи указанным в законе категориям физических лиц.

Определяя перспективы развития казахстанской прокуратуры в рассматриваемом направлении деятельности следует определить ее задачи:

Первостепенной задачей является расширение института процессуального прокурора, что максимально приблизит нас к новой модели уголовного процесса. К примеру, с принятием нового Закона в Костанайской области процессуальные прокуроры обеспечивают надзор по всем делам о тяжких и особо тяжких преступлениях.

Вторая задача связана с обеспечением законности с момента регистрации материала в Едином реестре досудебного расследования. Если нет оснований для уголовного преследования – то дело должно быть прекращено не дольше, чем в три дня. Во втором квартале в такие сроки прекращено около 40 %, а в первом квартале было 15%. Такой результат повлек сокращение количества обращений граждан в органы прокуратуры на 24 %¹⁸⁷.

¹⁸⁶ Республика Казахстан. Генпрокуратура Республики Об утверждении Инструкции об организации прокурорского надзора за применением законов в гражданском судопроизводстве и представительстве интересов государства в суде: приказ Генерального Прокурора Казахстана от 29 января 2016 г. № 21// Генеральная прокуратура Республики Казахстан. URL: <http://prokuror.gov.kz/rus/print/50694> (дата обращения 20.03.2018).

¹⁸⁷ Интервью с прокурором Костанайской области М.Ж. Каибжановым «В законную силу вступил новый Закон «О Прокуратуре» // Официальный сайт региональной газеты «Костанайские новости». URL: <http://kstnews.kz/news/society> (дата обращения 20.03.2018).

Третья задача заключается в оптимизации уголовного процесса, его ускорение и упрощение. В июне 2017 года прокуроры г. Костаная вступили в пилотный проект и уже 80 % дел по очевидным преступлениям окончили и направили в суд в течение 10 суток¹⁸⁸. В дальнейшем Прокуратура области планирует развитие дежурного прокурора. Базируясь в здании органа уголовного преследования, он будет на месте разрешать проблемы и устранять нарушения. С прошлого года в Костанайской области получил реализацию Межведомственный План против пыток. Количество жалоб на пытки в 2016 году сократилось на 50%, а в этом году еще на 60%¹⁸⁹. При содействии акиматов во всех городах и районах созданы прозрачные следственные кабинеты, что позволит окончательно устранить проблему.

Четвертой задачей выступает внедрение электронного уголовного дела. Цифровизация процесса делает его прозрачным, оперативным, свободным от манипуляций и фальсификаций.

Пятая задача - вопросы координации борьбы с преступностью останутся у прокуроров. Опыт обеспечения взаимодействия мы имеем. Делая акцент на борьбу с кражами, за 2014-2016 годы общая преступность в области снижена на 21%, а в текущем году – на 26%¹⁹⁰.

В процессе исследования ненадзорных полномочий органов прокуратуры Российской Федерации были выявлены проблемные аспекты данного направления деятельности и пути совершенствования законодательства в указанной сфере.

Проведенное исследование показывает, что к ненадзорным полномочиям органов прокуратуры РФ относятся участие прокурора в рассмотрении уголовных дел, участие прокурора в конституционном, гражданском и административном судопроизводстве.

Анализ действующего законодательства Российской Федерации показывает, что изменения, вносимые в Федеральный закон «О прокуратуре» не имеют системного, продуманного характера, о чем свидетельствует содержание раздела IV закона «Участие прокурора в рассмотрении дел судами».

Содержание части 5 статьи 35, частей 1 и 2 статьи 36, статей 37-39 закона длительное время не было приведено в соответствие с законодательством, закрепляющим полномочия прокурора, участвующего в уголовном, гражданском и арбитражном судопроизводстве.

Поскольку действующими УПК РФ, ГПК РФ, АПК РФ, а также КоАП РФ четко определен порядок оспаривания прокурором неправосудных судебных решений, от регламентации этих полномочий прокурора в законодательстве о прокуратуре можно отказаться. С учётом изложенного предлагается признать утратившими силу ч.ч. 1 и 2 ст. 36, ст.ст. 37, 38 закона.

Прокурору необходимо вернуть право возбуждения уголовных дел, поскольку оно является неотъемлемым условием активного участия органов

¹⁸⁸ Там же.

¹⁸⁹ Там же.

¹⁹⁰ Там же.

прокуратуры в борьбе с преступностью и подтверждает их координирующую роль в этой сфере. Отсутствие у прокурора такого права существенно осложняет выполнение им функции уголовного преследования в досудебных стадиях, поскольку существенно сужает объем его полномочий на стадии возбуждения уголовного дела в сравнении со следователем и дознавателем.

Прокурору следует предоставить право принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела по любым сообщениям о преступлении.

В результате проводимых преобразований в правоохранительной системе, сложился дисбаланс полномочий органов предварительного расследования и прокуратуры, которая лишилась не только функции расследования преступлений, но и существенной части своих надзорных полномочий. Поэтому необходимым направлением развития прокуратуры является возвращение ей функции расследования преступлений, с учетом состояния правоохранительной системы.

Необходима системная законодательная регламентация процедур надзорных действий прокуроров на досудебных стадиях административного судопроизводства.

Существует проблема в сфере правового регулирования участия прокурора в гражданском процессе - прокурор лишен возможности реализовать имеющиеся у него надзорные полномочия за соблюдением прав и свобод работника, если он не относится к категории лиц, в защиту которых прокурор вправе обратиться в суд.

Предлагается внести следующие изменения в Закон о прокуратуре: исключить из ч. 5 ст. 35 слова «Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации», а из ст. 39 слова «Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации».

Предлагаем закрепить в ч.2.1 ст.37 УПК РФ две процессуальные формы «ознакомления прокурора с материалами... проверки сообщения о преступлении путем предоставления прокурору таких материалов по его письменному запросу и непосредственного ознакомления прокурора с указанными материалами на месте, то есть в месте производства проверки».

В целях совершенствования законодательства РК предлагаем закрепить в статье 478 проекта Кодекса гражданского судопроизводства Казахстана право Генерального прокурора РК вносить вместо протеста акт прокурорского реагирования Генерального Прокурора Казахстана в ревизионном судопроизводстве надзорное (ревизионное) ходатайство.

Представляется важным дальнейшее совершенствование законодательства, регулирующего деятельность прокуратуры, и необходима конкретизация ее полномочий.

2.3. Организационные полномочия органов прокуратуры

К общим для России и Казахстана организационным направлениям деятельности прокуратуры относятся координация органами прокуратуры деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участие

прокуратуры РФ в правотворчестве, международно-правовое сотрудничество прокуратуры, работа с обращениями и прием населения, работа по предупреждению правонарушений, взаимодействие прокуратуры с органами публичной власти и институтами гражданского общества.

В отличие от России законодательство Республики Казахстан предусмотрело деятельность прокуратуры, которая призвана формировать государственную правовую статистику и вести специальные учеты, автоматизировать процессы с целью обеспечения целостности, объективности и достаточности статистических показателей, а также организовывать и осуществлять профессиональную подготовку лиц, впервые поступающих на правоохранительную службу, за исключением сотрудников органов внутренних дел, профессиональную переподготовку, повышение квалификации сотрудников правоохранительных органов, в том числе состоящих в Президентском резерве руководства правоохранительных органов Республики Казахстан, реализовывать программы послевузовского образования, а также координировать и проводить межведомственные научные исследования в сфере правоохранительной деятельности.

Прокуратура наряду с надзорной и другой работой реализует функцию координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Организация координации деятельности прокуратуры по борьбе с преступностью это система взаимосвязанных и взаимообусловленных между собой действий, которые являются необходимыми условиями эффективного осуществления полномочий прокурора в данном направлении деятельности. Такие действия представлены информационно-аналитической работой; прогнозированием; планированием координационных мероприятий; осуществлением контроля; ведением делопроизводства и учетом координационной деятельности.

Для осуществления указанных действий координации прокурору предоставлены необходимые правомочия (истребование информации, ее обобщение и оценка, руководство подготовкой координационного совещания, формирование секретариата, организация контроля и другие). От компетентности прокуроров-координаторов. Как правило, зависит обеспечение надлежащего уровня организации координации. Согласованности действий ее участников и, наконец эффективности взаимодействия правоохранительных органов, осуществляющих борьбу с преступностью между собой.

Координация прокурором деятельности правоохранительных органов осуществляет в соответствии с Конституцией Российской Федерации, ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», и другими федеральными законами, а также Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденном Указом Президента РФ от 18.04.1996 № 567¹⁹¹.

¹⁹¹ Российская Федерация. Президент. О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: указ Президента РФ от 18 апреля 1996 № 567 (ред. от 07.12.2016) (вместе с Положением о координации деятельности правоохранительных

К недостаткам планирования данного вида деятельности следует отнести относится подмену прокурорами координационной деятельности надзорными полномочиями путем включения в планы мероприятий, относящихся к исключительной компетенции прокуратуры.

Анализ современной деятельности органов прокуратуры показывает, что цели и приоритеты координации для различных уровней прокурорской системы различны. Так, сложилась тенденция определять в нормативном порядке координаторов по направлениям из состава правоохранительных органов. Например, для организации борьбы с терроризмом, иными экстремистскими проявлениями, создан и действует координационный орган – Национальный антитеррористический комитет при координирующей роли ФСБ России.

Предлагаем в связи с возрастанием роли прокуроров разных уровней как «координатора координаторов» по борьбе с преступностью, развивать и уточнять правовой характер координационной деятельности прокуратуры.

Практика деятельности прокуратуры по координации правоохранительных органов по борьбе с экологической преступностью¹⁹² свидетельствуют о существенных недостатках в борьбе с экологической преступностью. Отмечается, что относительная эффективность специализированных природоохранных прокуратур выше, чем территориальных прокуратур. На основе анализа сложившейся правоприменительной практики, можно сделать вывод, что повышение статуса органа прокуратуры позволяет эффективней осуществлять деятельность прокуратуры по координации правоохранительных органов по борьбе с экологической преступностью¹⁹³.

Следует согласиться с мнением большинства ученых, в том, что необходим разумный баланс полномочий прокурора по надзору за правоохранительными органами и его самостоятельных уголовно-процессуальных функций.

Кроме того, ряд доктринальных точек зрения указывают на роль органов прокуратуры в координации деятельности правоохранительных органов по противодействию различным преступлениям¹⁹⁴. Однако, в настоящее время в Российском уголовно-процессуальном праве наблюдается сужение полномочий

органов по борьбе с преступностью) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 17. - Ст.1958; 2016. - № 50. - С.7077.

¹⁹² Добрецов Д. Г., Игонина Н. А., Какителашвили М. М. Координация природоохранными прокуратурами деятельности правоохранительных органов по борьбе с экологической преступностью // Мониторинг правоприменения. 2017. №. 2(23). С.29-34.

¹⁹³ Там же. С. 29-34.

¹⁹⁴ Алиев Х.О., Шахбанова Х.М. Задачи прокуратуры по координации борьбы правоохранительных органов с преступностью // Евразийский юридический журнал. 2015. № 8 (87). С. 255; Бабкин Л.М., Булатецкий С.В., Родин А.Е., Шкабин Г.С. Международное взаимодействие и сотрудничество органов прокуратуры Российской Федерации по борьбе с деяниями коррупционной направленности // Российский научный журнал. 2015. № 3 (46). С. 254-259; Осокин Р.Б. К вопросу о роли органов прокуратуры в координации деятельности правоохранительных органов по противодействию преступлениям против общественной нравственности // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 10. С. 254-257.

прокуратуры в сфере надзора за предварительным следствием, которыми ранее она была наделена¹⁹⁵, что представляет проблему для органов прокуратуры.

В Казахстане координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов осуществляется в соответствии со ст. 20 Закона Республики Казахстан «О прокуратуре». С этой целью при Генеральной прокуратуре, прокуратурах областей и приравненных к ним прокуратурах созданы координационные советы, которые осуществляют свою деятельность согласно Конституции, законам, Положению о Координационном совете по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью¹⁹⁶.

Проведенный анализ практики взаимодействия подразделений следствия и дознания правоохранительных органов с экспертными учреждениями города показал, что имеются проблемные вопросы в связи несвоевременным производством экспертиз, что в конечном итоге приводит к нарушениям сроков расследования уголовных дел и производства доследственных проверок.

С целью решения данной проблемы считаем целесообразным внести предложение об утверждении Положения о Координационном совете правоохранительных органов Республики Казахстан, Президентом Республики Казахстан, что способствует поднятию статуса Координационного Совета.

Таким образом, на современном для прокуратуры России и Казахстана требуется дальнейшая конкретизация и развитие правового характера координационной деятельности прокуратуры.

Международно-правовое сотрудничество органов прокуратуры представляет урегулирование нормами международного права и национального права особый вид деятельности, который осуществляется с целью обеспечения законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, национальных интересов и безопасности государства и общества.

Указанное сотрудничество является самостоятельным направлением деятельности прокуратуры Российской Федерации и Республики Казахстан, поскольку имеет определенные цели и задачи, самостоятельный предмет ведения, осуществляется с помощью свойственных для него правовых средств и способов воздействия.

В соответствии с положениями ст.2 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» РФ Генеральная прокуратура РФ в пределах своей компетенции осуществляет прямые связи с соответствующими органами других государств и международными организациями, сотрудничает с ними, заключает соглашения по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью, участвует в разработке международных договоров.

¹⁹⁵ Поторыка Е.Ю. Развитие правового регулирования процессуального статуса прокурора в стадии возбуждения уголовного дела // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № . 5. С. 217-220.

¹⁹⁶ Республика Казахстан Президент. Об утверждении Положения о Координационном совете Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью: указ Президента Республики Казахстан от 2 мая 2011 года № 68 (в ред. от 13.10.2017 № 563) // САПП Республики Казахстан. 2011. - № 37. - Ст. 439; URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30982800&doc_id2=36643901#pos=1;67&pos2=0;0.

Взаимодействие органов прокуратуры РФ и компетентных органов зарубежных стран в области противодействия преступности и уголовной юстиции становится наиболее востребованным и значимым направлением их деятельности. К примеру, 06 марта 2018г. по требованию Генеральной прокуратуры Российской Федерации компетентные органы Грузии экстрадировали в Россию Илхома Ёрова, обвиняемого в совершении преступления, согласно ч. 4 ст. 159 УК РФ¹⁹⁷.

На сегодняшний день Россией заключены более 3000 многосторонних и двусторонних договоров о международном сотрудничестве. Однако успешные международные связи с иностранными государствами и их органами не могут обеспечить успешного решения конкретной проблемы, поскольку имеются пробелы и коллизии в законодательстве страны.

Рассматриваемое направление также не обходится без проблем, которые необходимо устранить. Так, в рамках осуществления прокуратурой Российской Федерации экстрадиции, в УПК РФ необходимо предусмотреть детальный порядок объявления подозреваемого или обвиняемого в федеральный розыск, а также включить нормы, определяющие порядок и основания объявления лица в международный розыск для последующей экстрадиции. Данную меру необходимо применять в каждом случае перед направлением запроса о выдаче.

Еще одной актуальной для прокуратуры Российской Федерации является проблема правомерности ограничения основополагающих прав и свобод в исключительных случаях, что подтверждается статистическими данными, согласно которым Россия ежегодно находится в числе первых стран как по количеству поданных против нее жалоб, так и по количеству удовлетворенных жалоб¹⁹⁸.

Следующей, не менее актуальной для прокуратуры Российской Федерации проблемой является расширение границ и возможностей международного сотрудничества. Здесь очевидна проблема несовершенства внутреннего уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации, в четкой регламентации с которым обязана действовать прокуратура Российской Федерации¹⁹⁹.

В сфере международной борьбы с коррупцией проблемой является расхождение в понимании некоторых понятий в национальном и международном законодательстве.

Следовательно, считаем необходимым унифицировать понятия в национальном антикоррупционном законодательстве и привести их в соответствии с международными нормативными правовыми актами.

¹⁹⁷ Об экстрадиции в Россию из Грузии Илхома Ёрова, обвиняемого в мошенничестве в особо крупном размере // Сайт Генпрокуратуры РФ. URL: https://genproc.gov.ru/ms/ms_news/news-1342804/ (дата обращения 20.03.2018).

¹⁹⁸ Официальный сайт Адвокатского кабинета The RosEvroSud project // URL: <https://roseurosud.org>. (дата обращения 20.03.2018).

¹⁹⁹ Макарова Ю. А. Актуальные направления деятельности прокуратуры Российской Федерации в области международного сотрудничества // Молодой ученый. 2017. № 20. С. 346-349.

Обширный перечень направлений деятельности прокуратуры РФ в области международного сотрудничества определил широкий круг его полномочий.

Следует заметить, что деятельность прокуратуры в этом направлении не в полной мере соответствует требованиям мирового сообщества. В связи с этим предлагаем совершенствовать законодательную базу, регламентирующую деятельность прокуратуры РФ в области международного сотрудничества, а также механизмы взаимодействия с компетентными органами и реализации делегированных ей полномочий.

В Казахстане была разработана Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 гг., принятая Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 г. № 858²⁰⁰. Согласно п. 4 Концепции правовая политика государства в условиях глобализации имеет все возрастающий международно-правовой аспект. В этой связи одним из важных направлений данной политики в соответствии с ней является правовое обеспечение внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности в двусторонних и многосторонних форматах.

С обретением независимости Республика Казахстан заключила и ратифицировала более 50 многосторонних конвенций и многочисленные консульские соглашения с различными странами Европы, Азии, Америки и Африки²⁰¹. Значительная нормотворческая работа проведена в Республике по подготовке и принятию национальных законов, направленных на создание благоприятных условий для экономических преобразований, которые открывают новые горизонты для развития сотрудничества. Наряду с этим заключены двусторонние международные договоры с множеством государств о взаимной правовой помощи по уголовным делам, по делам об экстрадиции и о передаче осужденных лиц²⁰².

В целях надлежащей организации прокурорского надзора за соблюдением международных договоров Республики Казахстан утверждена Инструкция об организации прокурорского надзора за соблюдением международных договоров Республики Казахстан²⁰³.

²⁰⁰ Республика Казахстан Президент. О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года: указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 г. № 858. [ЭР]. Режим доступа: URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858> (дата обращения 20.03.2018).

²⁰¹ Тусупханова Г.К., Цомплак К. Международное сотрудничество органов прокуратуры Казахстана: основные периоды развития // Вестник КарГУ. 2016. URL: <https://articlekz.com/article/15735> (дата обращения 20.03.2018).

²⁰² Список заключенных двусторонних международных договоров об экстрадиции. - [ЭР] // Режим доступа: <http://m.prokuror.kz/rus/o-prokurature/deyatelnost-prokuratury/mezhdunarodnoe-sotrudnichestvo/okazanie-pravovoy-pomoshchi--24>; Список заключенных двусторонних международных договоров о передаче осужденных лиц. - [ЭР] // Режим доступа: URL: <http://prokuror.gov.kz/rus/o-prokurature/deyatelnost-prokuratury/mezhdunarodnoe-sotrudnichestvo/perevod-osuzhdennyh/spisok>. (дата обращения 20.03.2018).

²⁰³ Республика Казахстан. Генпрокуратура Республики Казахстан. Об утверждении Инструкции об организации прокурорского надзора за соблюдением международных

Международно-правовое сотрудничество прокуратуры осуществляется в соответствии на основе Конституции, международных договоров, Уголовно-процессуального кодекса и законов Казахстана.

Важными функциями прокуратуры в данном направлении выступают взаимодействие с компетентными органами иностранных государств и международными организациями и надзор за применением законов в сфере международно-правовом сотрудничестве

В рамках реализации указанных функций за период с 2013 по 2017 годы органами прокуратуры были рассмотрены более 14 тысяч запросов, связанных с оказанием международно-правовой помощи, экстрадицией, осуществлением уголовного преследования, передачей осужденных и их транзитной перевозкой по территории Казахстана и с каждым годом число таких запросов растет²⁰⁴.

В 2017 году проведено 52 международных мероприятия. Значимыми из них стали 13-ое заседание Генеральных прокуроров государств-членов ШОС и 25-ое заседание Координационного совета генеральных прокуроров государств-участников СНГ, а также форум по противодействию насильственному экстремизму и терроризму, прошедшие в Астане, по итогам которого принимались важные решения по вопросам борьбы с транснациональной преступностью.

Рассмотрение обращений и прием граждан в системе прокуратуры является законодательно установленным видом деятельности. Принципы правового регулирования реализации права на обращения в России изложены в ст.33 Конституции Российской Федерации. Важное место среди национальных правовых актов занимает Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»²⁰⁵.

Правовые основы деятельности по рассмотрению обращений и приему граждан в органах прокуратуры установлены в ст.10 27 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которой в органах прокуратуры в соответствии с их полномочиями разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов. Также указывается, что принятое прокурором решение не препятствует обращению лица за защитой своих прав в суд.

На ведомственном уровне действует Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органы прокуратуры Российской Федерации,

договоров Республики Казахстан: приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 2 октября 2017 года №112//Генеральная прокуратура Республики Казахстан. URL: <http://prokuror.gov.kz/rus/dokumenty/prikazy-generalnogo-prokurora/instrukciya-ob-organizacii-prokurorskogo-nadzora-za-4>. (дата обращения 20.03.2018).

²⁰⁴ Досполов С. О работе прокуратуры в сфере международного сотрудничества // URL: <http://prokuror.gov.kz/rus/print/49218> (дата обращения 20.03.2018).

²⁰⁵ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 02.05.2006 № 59-ФЗ (в ред. от 27.11.2017 № 355-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. - № 19.- Ст.2060; 2017. - № 49 - Ст. 7327.

утвержденная приказом Генпрокурора Российской Федерации от 30.01.2013 № 45²⁰⁶.

Поступившие в органы прокуратуры сообщения о совершенных или готовящихся преступлениях подлежат отдельному учету и регистрируются в порядке, установленном Инструкцией по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры РФ утвержденной указом Генпрокурора от 29.12.2011 № 450²⁰⁷.

Статистика показывает, что в текущем Генеральным Прокурором Российской Федерации принято 84 граждан и представителей юридических лиц, что в 2 раза (47%) больше по сравнению с аналогичным периодом прошлого года (44). Заместителями Генерального Прокурора приняты 91 граждан²⁰⁸. В настоящее время по инициативе Генпрокуратуры совместно с госорганами реализуется проект «К обществу эффективных жалоб». Цель – создать эффективный механизм их рассмотрения. Ежегодно в госорганы поступает 2,5 млн. обращений. В рамках проекта разработаны пошаговые алгоритмы подачи жалоб, шаблоны, образцы.

В Казахстане Законом Республики Казахстан «О прокуратуре» от 30 июля 2017 года определен перечень категорий обращений, которые будут рассматриваться прокурором. Раньше прокуратура принимала все обращения и рассматривала их. Граждане и юридические лица привыкли по любому вопросу подавать обращения в прокуратуру как в «одно окно». Это породило большое количество проверок и огромную переписку с госорганами и заявителями. Прокуратура оказалась перегруженной, а на решение наиболее важных проблем не хватало ресурсов.

Таким образом, если ранее прокуратура часто подменяла уполномоченные государственные органы и решала за них проблемы, то теперь прокурор должен перенаправить обращение в тот орган, в обязанности которого входит рассмотрение обращения. Теперь обращения будут рассматривать государственные органы в соответствии с компетенцией. А в случае несогласия с их решениями, гражданин вправе обратиться в суд или к вышестоящему должностному лицу. В связи с этим полагаем, что государственным органам нужно принять меры к обеспечению качества приема и рассмотрения обращений.

²⁰⁶ Российская Федерация. Генпрокуратура России. Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры РФ: приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 45 (11.04.2017 № 2017) // Прокуратура Российской Федерации. URL: <http://prokuratura-rb.ru> (дата обращения 20.03.2018).

²⁰⁷ Российская Федерация. Генпрокуратура России. О введении в действие Инструкции по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации: приказ Генпрокуратуры России от 29 дек. 2011 № 450 (ред. от 09.03.2017) // Прокуратура Российской Федерации. URL: https://genproc.gov.ru/documents/legal-base/prikaz_450.doc (дата обращения 20.03.2018).

²⁰⁸ Сулеймен С. О новых подходах приема граждан в органах прокуратуры// <https://www.zakon.kz/4865633-o-novykh-podkhodakh-priema-grazhdan-v.html> (дата обращения 20.03.2018).

Вышеуказанные нововведения способствуют разделению зоны ответственности уполномоченных государственных органов и прокуроров. Также побуждает граждан активизировать свое право обжаловать решения или действия (бездействия) должностного лица в государственный орган, вышестоящему должностному лицу или в суд.

К примеру, в Генеральной Прокуратуре открыт Центр правоохранительных услуг. Подобные центры открыты в регионах. К примеру, в Центре приема граждан, который открыли в областной прокуратуре г. Костаная, специалисты надзорного органа консультируют посетителей, разъясняют законы, помогают составить обращение в ту или иную государственную организацию. Здесь же можно записаться на прием к руководству прокуратуры. В Центре приема граждан предусмотрен кабинет медиации, который занимается разрешением конфликтов во внесудебном порядке. Это тоже повышает эффективность работы в целом Центра²⁰⁹.

Таким образом, с надзорного органа снимается ряд функций, в том числе и по приёму частных заявлений от граждан. Но обратиться в открытый сегодня центр в прокуратуре может каждый. Прокуроры гарантируют соблюдение главного принципа: гражданин любой страны должен иметь возможность беспрепятственно обращаться в госорганы за защитой своих прав и интересов. Цель данного нововведения - предоставить гражданам широкий спектр безвозмездных правовых услуг прокурорами, нотариусами, адвокатами, медиаторами, психологами, службой пробации, сотрудниками акимата. Главная задача центров приема граждан - оперативно рассматривать жалобы, повысить уровень доверия граждан к правоохранительным органам, устранить административные барьеры.

Согласно п.4 ст.1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура РФ принимает участие в правотворческой деятельности.

В соответствии со ст.9 данного закона, прокурор вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии нормативных актов²¹⁰.

Правотворческая деятельность на ведомственном уровне определяется приказом Генерального прокурора Российской Федерации «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшения взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления»²¹¹.

²⁰⁹ Интервью с прокурором Костанайской области М.Ж. Каибжановым «В законную силу вступил новый Закон «О Прокуратуре» // Официальный сайт региональной газеты «Костанайские новости». URL: <http://kstnews.kz/news/society> (дата обращения 20.03.2018).

²¹⁰ О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон Российской Федерации от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 29 июля 2017 г. № 246-ФЗ) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. - 1992. - № 8. - Ст. 366; Российская газета. - 2017. - № 172.

²¹¹ Российская Федерация. Генпрокуратура России. О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшения взаимодействия с законодательными

Деятельность прокуратуры в данном направлении сводится к обновлению федеральных законов, реализации права законодательной инициативы субъектов Российской Федерации, нормотворчеству органов местного самоуправления, повышению качественного уровня издаваемых законов и нормативно-правовых актов, расширению сложившихся форм сотрудничества органов прокуратуры с органами власти и местного самоуправления.

Поскольку Конституция РФ не закрепляет право Генерального прокурора РФ и прокуроров некоторых субъектов РФ на законодательную инициативу, поэтому Генеральный прокурор и иные прокуроры реализуют свое участие в правотворческой деятельности посредством обращения в органы, которые обладают этим правом.

Как считают М.С. Шалумова и Н.С. Шалумов, отсутствие права законодательной инициативы затрудняют реализацию правотворческой функции, однако это не умаляет значимости правотворческой деятельности прокуратуры. Необходимо использовать все доступные ей средства и методы по совершенствованию законодательства страны²¹².

Анализируя практику ведомственного правового регулирования организации и деятельности прокуратуры, М.В. Маматов выявил образцы чрезмерно широкого толкования закона²¹³.

Например, в статье 9 Закона о прокуратуре указано, что, при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов, прокурор вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов. Проанализируем, как это законоположение реализовано в ведомственном правотворчестве. Так, приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления»²¹⁴

(представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления: приказ Генпрокуратуры России от 17.09.2007 № 144 (вместе с Положением об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации) (в ред. 06.02.2013) // Генеральная прокуратура Российской Федерации. URL: <https://genproc.gov.ru/documents/orders/document-14300/> (дата обращения 20.03.2018).

²¹² Шалумов, М.С., Шалумова, Н.Э. Участие в правотворческой деятельности, как функция современной российской прокуратуры // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 5. С. 126 - 132.

²¹³ Маматов М.В. Прокурорский надзор за исполнением законов: актуальные проблемы и перспективы развития // Российское право: Образование. Практика. Наука. 2017. № 2. С 8-12.

²¹⁴ О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления: приказ Генерального

предписано «принять меры к углублению сотрудничества с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления, на регулярной основе участвовать в подготовке ими проектов законов и иных нормативных правовых актов, работе комитетов, комиссий и рабочих групп, осуществлять правовую экспертизу проектов нормативных правовых актов законодательных (представительных) и высших исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, готовить по ним заключения и другие документы.

Оказывать муниципальным органам помощь в разработке модельных правовых актов, обеспечивая их точное соответствие федеральному законодательству... Иметь в виду, что с учетом объема работы в пределах установленной штатной численности могут быть созданы самостоятельные подразделения по работе с законопроектами и по взаимодействию с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления».

Приказом Генерального прокурора РФ от 2 октября 2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления»²¹⁵ предписано: «обеспечить активное участие прокурорских работников в подготовке нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы граждан; своевременно запрашивать и изучать проекты региональных, муниципальных нормативных правовых актов, участвовать в работе комитетов, комиссий и рабочих групп представительных и исполнительных органов публичной власти; своевременно направлять в адрес руководителей указанных органов замечания и предложения об устранении выявленных в проектах нормативных правовых актов несоответствий федеральным и региональным законам».

Вышеуказанными приказами, как видится, внедрены новые формы деятельности системы органов прокуратуры. Такие, например, как:

- участие в подготовке законопроектов, разрабатываемых органами государственной власти субъектов РФ;
- правовая экспертиза проектов нормативных правовых актов;
- подготовка правовых заключений на законопроекты и иные нормативные правовые акты;
- участие в работе комитетов, комиссий и рабочих групп представительных и исполнительных органов публичной власти;
- участие прокуроров в разработке нормативных правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления;

прокурора РФ от 17 сентября 2007 г. № 144 // Генеральная прокуратура Российской Федерации. URL: <https://genproc.gov.ru/documents/orders/document-14300> (дата обращения 20.03.2018).

²¹⁵ Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления: приказ Генерального прокурора РФ от 2 октября 2007 г. № 155// Консультант Плюс: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89125/ (дата обращения 20.03.2018).

- участие в обсуждении законопроектов в палатах Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Объем работы таков, что Генеральный прокурор Российской Федерации полагает, что могут быть созданы самостоятельные подразделения по работе с законопроектами и по взаимодействию с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления.

Этими приказами в практику прокурорского надзора по существу внедрено новое, не установленное федеральным законом, направление деятельности органов прокуратуры, а именно взаимодействие с законодательными (представительными) органами власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления с указанием таких форм взаимодействия. Новое для прокуратуры направление деятельности, как представляется, значительно шире, по своим целям, основаниям и содержанию, того участия прокурора в правотворческой деятельности, которое закреплено в ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». По своим качественным характеристикам пропагандируемое направление деятельности фактически выходит за пределы основного надзорного предназначения прокуратуры. Оно, несомненно, создает условия для распыления сил и средств прокурорского надзора, придает прокуратуре элементы законодательной власти.

Приведенные примеры, наводят на мысль о необходимости законодательного определения пределов ведомственного правового регулирования статуса прокуратуры Российской Федерации²¹⁶.

Целесообразно использовать правотворческий потенциал прокуратуры на федеральном уровне, в связи с чем предлагаем конституционно наделить Генпрокурора Российской Федерации правом законодательной инициативы и в Государственной Думе.

Представляется, что положительно должен быть решен вопрос и о восстановлении полномочия Генпрокурора Российской Федерации обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации по поводу конституционности нормативно-правовых актов.

Предлагаем активизировать правотворческую работу в прокуратурах городов и районов и считать участие прокуроров в разработке нормативных правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления, одним из приоритетных направлений деятельности прокуратуры.

Поскольку наиболее неблагоприятное положение дел в сфере нормотворчества наблюдается на муниципальном уровне, поэтому необходим системный подход к развитию регионального законодательства и муниципальных правовых актов, который должен обеспечиваться с помощью планирования правотворческой деятельности.

²¹⁶ Маматов М.В. Российское право: Образование. Практика. Наука. 2017. № 2. С 8-12.

В Республике Казахстан Генеральная прокуратура Республики Казахстан также, как и в Российской Федерации не обладает правом законодательной инициативы. Поэтому считаем целесообразным закрепление участия в законопроектной работе представителя прокуратуры в регламентах Парламента и его палат, что повысило бы ответственность обеих сторон за качество законопроектов.

Генеральная прокуратура Республики Казахстан регулярно направляет в органы, обладающие законодательной инициативой, информацию о недостатках законодательного регулирования сфер общественной жизни, что указывает на роль прокуратуры в совершенствовании законодательства Республики Казахстан.

Самостоятельную деятельность прокуроров представляет работа прокурора по предупреждению правонарушений, которую можно назвать профилактической деятельностью²¹⁷. В настоящее время в юридической литературе, при рассмотрении специфики работы органов прокуратуры, данному вопросу уделено мало внимания. Причина кроется в том, что предупреждение нарушений не закреплено официально в ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации».

К целевому назначению прокуратуры в силу ст.1 Закона о прокуратуре относится обеспечение единства и укрепления законности. Прокурор должен принимать меры для того, чтобы своевременно выявлять имеющиеся место нарушения законов, ставить вопрос об устранении таковых, а также причин и условий, им способствующих, привлечении к ответственности виновных лиц и возмещения причиненного правонарушением вреда.

Таким образом, можно говорить о выполнении прокурорами самостоятельной деятельности, отвечающей поставленным перед прокурорской системой целям и задачам - работе прокурора по предупреждению правонарушений, которую можно назвать также профилактической деятельностью. В настоящее время имеются законодательные основы деятельности органов прокуратуры по предупреждению правонарушений. Прежде всего, следует отметить положения Закона о прокуратуре. Речь идет, во-первых, о закреплённом в ст.27 полномочии прокурора принимать меры по предупреждению нарушений прав и свобод человека и гражданина; во-вторых, о целях, преследуемых применением ряда актов прокурорского реагирования.

Осуществляя свою функциональную, прежде всего надзорную деятельность, органы прокуратуры также решают задачи профилактического характера. Например, согласно ч.1 ст.1 УИК одной из целей уголовно-исполнительного законодательства выступает предупреждение совершения новых преступлений как осужденными, так и иными лицами. В силу ст. 32 Закона о прокуратуре в предмет прокурорского надзора за исполнением законов в уголовно-исполнительной сфере входит соблюдение прав и

²¹⁷ Прокурорский надзор: в 2Т. Т.2 Общая часть: учебник для академического бакалавриата /О.С. Капинус. М: Издательство Юрайт, 2015. С.357.

обязанностей осужденных, порядка и условий их содержания. Таким образом, выявляя в действиях администрации учреждения исполнения наказаний факты послаблений в отношении заключенных по сравнению с предусмотренными требованиями к режиму содержания и принимая адекватные меры по устранению нарушения, прокуроры способствуют возобновлению действия в отношении осужденного предписанных законом мер принудительного характера, что несет в себе предупредительный эффект.

В ст.1.2 КоАП закреплено, что одной из задач законодательства об административных правонарушениях является предупреждение административных правонарушений. Аналогично предыдущему примеру в соответствии со ст. 24.6 КоАП, прокуроры в пределах своей компетенции осуществляют надзор за соблюдением Конституции и исполнением действующих законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда. Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов» в ст.3 возлагает на органы прокуратуры проведение антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов, регулирующих общественные отношения в с сфере прав, свобод и обязанностей человека и гражданина.

Требование к прокурорам о необходимости при проверке проектов нормативно-правовых актов обращать внимание на их коррупционную составляющую сформулировано в Приказе Генпрокурора РФ от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов».

Приказ Генпрокурора РФ 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» ориентирует прокуроров на работу по предупреждению преступности, а также правонарушений иного характера. Таким образом, работа прокуроров по предупреждению правонарушений представляет собой самостоятельное направление внешнефункциональной деятельности. Весьма важное сточки зрения профилактик преступных и иных противоправных явлений, позволяющее минимизировать вред, причиняемый разными группами общественных интересов.

Эффективной деятельности прокуратуры способствует взаимодействие с органами государственной власти и органами местного самоуправления. Прокуратура имеет с данными органами общие цели, не выступая в роли координатора, а взаимодействует путем осуществления согласованных действий. Взаимодействие органов прокуратуры с общественностью представляет один из элементов механизма обеспечения законности и правопорядка в России. Приказом Генпрокурора Республики Казахстан от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» органам прокуратуры должны активно взаимодействовать с общественными объединениями путем оказания им содействия в защите прав граждан.

На протяжении всего периода своего развития прокуратура фактически использовала мониторинг за состоянием правовой регламентации общественных отношений и правоприменительной практики как метод установления нарушений законов. Результатом мониторинга является информация о состоянии законности и правопорядка. В этой связи, полагаем, что в перспективе правовой мониторинг прокуратуры как самостоятельный вид деятельности должен быть развит и законодательно регламентирован.

В Республике Казахстан статьей 22 Закона «О Прокуратуре» предусмотрена деятельность ведомств, учреждений и организации образования прокуратуры, которые призваны формировать государственную правовую статистику и вести специальные учеты, автоматизировать процессы с целью обеспечения целостности, объективности и достаточности статистических показателей, а также организовывать и осуществлять профессиональную подготовку лиц, впервые поступающих на правоохранительную службу, за исключением сотрудников органов внутренних дел, профессиональную переподготовку, повышение квалификации сотрудников правоохранительных органов, в том числе состоящих в Президентском резерве руководства правоохранительных органов Республики Казахстан, реализовывать программы послевузовского образования, а также координировать и проводить межведомственные научные исследования в сфере правоохранительной деятельности.

В новом Законе «О прокуратуре» (ст. 22) определяется прямая компетенция Академии на профессиональную подготовку кандидатов на службу. В этой связи, предлагается внедрить новую модель профессиональной подготовки кандидатов (специалитет). Генеральная прокуратура проводит предварительный отбор кандидатов и направляет их на обучение в Академию. Обучение в специалитете предлагается сделать заключительным этапом отбора на работу в органы прокуратуры. В 2018 году новую модель предлагается апробировать в органах прокуратуры. Вместе с тем, для ее распространения на НацБюро и СЭР необходимо одобрение Администрации Президента. С 2020 года на службу в правоохранительные органы (за исключением МВД) будут приниматься только лица, успешно завершившие обучение в специалитете.

Таким образом, движение на пути к построению правового государства в России влечет за собой достаточно серьезное переосмысление законодателем содержательной стороны прокурорской деятельности, что отразилось в перечисленных положениях, а также в ряде иных норм, регламентирующих организационные направления деятельности прокуратуры.

Помимо вышерассмотренных проблем организационной деятельности прокуратур России и Казахстана, можно указать на дополнительные проблемы организационного характера, свойственные обоим государствам:

- недостаточное материальное обеспечение органов прокуратуры и ее работников;
- слабое методическое обеспечение прокурорских работников;
- низкая эффективность действующей системы повышения квалификации прокурорских кадров;

- снижение уровня научных исследований в области прокурорского надзора в целом и прокурорского надзора.

Кроме того, на сегодняшний день наблюдается чрезмерная загруженность органов прокуратуры необязательными документами. Это внутренняя организационная проблема органов прокуратуры, которая с каждым годом только обостряется.

В обязанности прокурорских работников ежегодно добавляется подготовка новых сложных в составлении и значительных по объему документов, на изготовление которых практические прокурорские работники, основной обязанностью которых является проведение прокурорских проверок и восстановление нарушенных прав граждан, тратят большую часть своего служебного времени.

Как следствие, в силу загруженности работников прокуратуры по вопросам подготовки отчетных и статистических документов, основные задачи отходят на второй план, так как на качественное их выполнение уже не хватает времени и сил.

В основном это документы статистического, отчетного, организационного и аналитического характера. На изготовление таких документов задействуется весь оперативный состав и уходит большое количество времени и сил, однако практическая отдача от этих документов минимальна²¹⁸.

Представляется, что решение указанных проблем организационного характера позволит повысить эффективность прокурорского надзора.

²¹⁸ Шипицын М.В. Тенденции развития прокурорского надзора // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 1. С. 16.

Библиографический список

Нормативно-правовые акты Российской Федерации:

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. (в ред. от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Российская газета. - 1993. - 25 дек. - № 237; Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 31. - Ст. 4398).
2. О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05 февраля 2014г. № 2-ФКЗ // Российская газета. - 2014. - № 27.
3. О чрезвычайном положении: федер. конституц. закон Рос. Федерации от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (в ред. от 3.06.2016 № 6-ФКЗ) // Российская газета. - 2001. - 2 июня. - № 105; 2016. - 6 июля. - № 146.3.
4. О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон Российской Федерации от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 29 июля 2017 г. № 246-ФЗ) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. - 1992. - № 8. - Ст. 366; Российская газета. - 2017. - № 172.
5. Уголовно исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ (в ред. 20.12.2017 № 410-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 2. - Ст. 227; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru. - 20.12.2017. - № 0001201712200030.
6. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 03.04.2017 № 60-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 25. - Ст. 2954; Российская газета. - 2017. - 5 апреля. - № 71.
7. Часть первая Налогового кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ (в ред. от 19.02.2018 № 34-ФЗ) // Российская газета. - 1998. - 6 авг. - № 148-149; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru. - 07.03.2018. - № 0001201803070012.
8. Уголовно процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001г. № 174-ФЗ (ред. от 19.02.2018 № 31-ФЗ) // Российская газета. 2001. № 249; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru. - 19.02.2018 - № 0001201802190016
9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 18.03.2018. № 42-ФЗ) // Российская газета. 2001. № 256; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 07.03.2018.
10. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002г. № 95-ФЗ (ред. от 28.12.2017 № 421-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 30. - Ст.3012; 2018. - № 1. - Ст. 5.
11. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 07.03.2018 № 48-ФЗ) // Российская газета. -

2002. - 20 ноября. - № 220; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 07.03.2018, № 0001201803070006.
12. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федер. закон Рос. Федерации от 26 декабря 2008г. № 294-ФЗ (в ред. от 27.11.2017 № 443-ФЗ) // Российская газета. - 2008. - 30 дек. - № 266; 2017. - 29 нояб. - № 7436.
 13. Об антикоррупционной экспертизе нормативных-правовых актов и проектов нормативных-правовых актов: федер. закон Рос. Федерации от 17 июля 2009г. № 172-ФЗ (в ред. от 21.10.2013 № 279-ФЗ)// Российская газета. - 2009. - 22 июля. - № 133; 2013. - 23 окт. - № 238.
 14. Об оперативно-розыскной деятельности: федер. закон Рос. Федерации от 12 августа 1995г. № 144-ФЗ (в ред. от 28.12.16 г. № 496-ФЗ)// Российская газета. – 1995. - 18 авг. - № 50379; 2017. – 19 янв. - № 7167.
 15. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 02 мая 2006г. № 59-ФЗ (в ред. от 27.11.2017 № 355-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. - № 19.- Ст.2060; 2017. - № 49 - Ст. 7327.
 16. Российская Федерация. Президент. О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: указ Президента РФ от 18 апреля 1996 г № 567 //Российская газета. - 1996. –5 мая - № 83.
 17. Российская Федерация. Президент. О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка: указ Президента РФ от 11 декабря 2010 г. № 1535// Российская газета. - 2010. – 13 дек. - № 5360(281).
 18. Российская Федерация. Президент. О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: указ Президента РФ от 18 апреля 1996г. № 567 (ред. от 07.12.2016) (вместе с Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 17. Ст.1958; 2016. - № 50. - С.7077.
 19. Российская Федерация. Генпрокуратура России. О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления: приказ Генпрокуратуры России от 17 сентября 2007г. № 144 (вместе с Положением об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации) (в ред. 06.02.2013) // Генеральная прокуратура Российской Федерации. URL: <https://genproc.gov.ru/documents/orders/document-14300/> (дата обращения 20.03.2018).
 20. Российская Федерация. Генпрокуратура России. О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур: приказ от 7 мая 2008 г. № 84 (в ред. от 07.06.2016 № 331) // Законность. - 2016. - № 8.

21. Российская Федерация. Генпрокуратура России. Об организации деятельности прокуратур городов с районным делением: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 12 марта 2008 г. № 39 // Генеральная прокуратура Российской Федерации. URL: <https://genproc.gov.ru/documents/orders/document-14266> (дата обращения: 20.03.2018).
22. Российская Федерация. Генпрокуратура России. Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 15 июля 2011 г. № 211 // URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/> (дата обращения 20.03.2018)
23. Российская Федерация. Генпрокуратура России. Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 25 декабря 2012 г. № 465 // Система гарант: URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70221540/#ixzz57ZkUWpCb> (дата обращения 20.03.2018).
24. Российская Федерация. Генпрокуратура России. Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлении: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 16 января 2014 г. № 6 // Законность. - 2014. - № 4.
25. Российская Федерация. Генпрокуратура России. О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 12 апреля 2017 г. № 263 // Система гарант: URL: <http://base.garant.ru/71685974/#ixzz56MebWLul> (дата обращения: 20.03.2018).
26. Российская Федерация. Генпрокуратура России. О введении в действие Инструкции по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации: приказ Генпрокуратуры России от 29.12.2011 № 450 (ред. от 09.03.2017) // Прокуратура Российской Федерации. URL: https://genproc.gov.ru/documents/legal-base/prikaz_450.doc (дата обращения 20.03.2018).
27. Российская Федерация. Генпрокуратура России. Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры РФ: приказ Генпрокуратуры России от 30 января 2013г. № 45 (11.04.2017 № 2017) // Прокуратура Российской Федерации. URL: <http://prokuratura-rb.ru> (дата обращения 20.03.2018).
28. Российская Федерация. Генпрокуратура России. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в жилищно-коммунальной сфере: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 3 марта 2017 г. № 140 // Прокуратура Российской Федерации. URL: <http://ppt.ru/docs/prikaz/genprokuratura/> (дата обращения 20.03.2018).

29. Российская Федерация. Генпрокуратура России. Положение о Главной транспортной прокуратуре: приказ Генерального прокурора РК от 3 ноября 2017г. № 126 // Закон.URL: <https://online.zakon.kz/Document/?doc> (дата обращения: 20.03.2018).

Нормативно - правовые акты Республики Казахстан:

30. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года // Казахстанская правда. - 8 сентября 1995г.; 2017. - № 51 (28430).
31. О внесении изменений и дополнений в Конституцию РК: закон Республики Казахстан от 10 марта 2017 г. № 51-VI// Казахстанская правда. -2017. - № 51 (28430).
32. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 г. № 231-V (в ред. от 11.07.2017) // Казахстанская правда. - 2014 г. - № 133 (27754); 2014 г. - № 133 (27754).
33. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V (в ред. от 11.07.2017)// Казахстанская правда. – 2014. - № 135 (27756); 2017. - № 133 (28512).
34. Кодекс Республики Казахстан от 31 октября 2015 г. № 377-V «Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан» (в ред. от 11.07.2017.) // Казахстанская правда. - 2015. - № 210 (28086); 2017. - № 133 (28512).
35. Об оперативно-розыскной деятельности: закон Республики Казахстан от 15 сентября 1994 г. № 154-XIII (в ред. от 21.12.17 г. № 118-VI) // Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 1996. - № 14. - Ст. 275; 2017. - № 21 (2742). - Ст. 102.
36. О правоохранительной службе: закон Республики Казахстан от 6 января 2011 г. № 380-IV(в ред. от 11.07.17 г. № 91-VI)// Казахстанская правда. - 2011. - 19 янв. - № 17-18 (26438-26439); 2017. - 14 июля. - № 133 (28512).
37. О Прокуратуре: закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 г. № 2709 (в ред. от 28.12.2016 г.) (утратил силу)// Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 1997. - № 12. - Ст.184; Казахстанская правда. - 2016. - № 253 (28379).
38. О Прокуратуре: закон Республики Казахстан от 30 июля 2017года № 81-VI// Казахстанская правда. - 2017. - № 125 (28504).
39. Республика Казахстан Президент. О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года: указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 г. № 858. [ЭР]. Режим доступа: URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858> (дата обращения 20.03.2018).
40. Республика Казахстан Президент. Об утверждении Положения о Координационном совете Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью: указ Президента Республики Казахстан от 2 мая 2011 г. № 68 (в ред. от 13.10.2017 № 563) // САПП Республики Казахстан. 2011. - № 37. - Ст. 439; URL: <http://online.zakon.kz/Document/?doc>.

41. Республика Казахстан Президент. О некоторых вопросах органов прокуратуры Республики Казахстан: указ Президента Республики Казахстан от 13 октября 2017 г. № 563 // САПП Республики Казахстан. - 2017. - № 47-49. - Ст. 313.
42. Республика Казахстан Президент. Положение о Генеральной прокуратуре Республики Казахстан: указ Президента Республики Казахстан от 13 октября 2017 г № 563 // Параграф URL: <https://online.zakon.kz/Document/?doc>.(дата обращения: 20.03.2018).
43. Республика Казахстан. Генпрокуратура Республики Казахстан.О разграничении компетенции территориальных прокуроров и прокуроров специализированных прокуратур: приказ Генерального Прокурора от 03 ноября 2003г. № 64 // Республика Казахстан. URL: http://kazakhstan.news-city.info/docs/sistemasz/dok_ieqrqz.htm (дата обращения 20.03.2018).
44. Республика Казахстан. Генпрокуратура Республики Казахстан.Об утверждении Инструкции об организации прокурорского надзора за применением законов в гражданском судопроизводстве и представительстве интересов государства в суде: приказ Генерального Прокурора Казахстана от 29 января 2016 г. № 21 // Генеральная прокуратура Республики Казахстан. URL: <http://prokuror.gov.kz/rus/print/50694> (дата обращения 20.03.2018).
45. Республика Казахстан. Генпрокуратура Республики Об утверждении Инструкции об организации прокурорского надзора за применением законов в гражданском судопроизводстве и представительстве интересов государства в суде: приказ Генерального Прокурора Казахстана от 29 января 2016 г. № 21// Генеральная прокуратура Республики Казахстан. URL: <http://prokuror.gov.kz/rus/print/50694> (дата обращения 20.03.2018).
46. Республика Казахстан. Генпрокуратура Республики Казахстан. Об утверждении Правил личного приема физических лиц и представителей юридических лиц должностными лицами органов прокуратуры Республики Казахстан: приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 24 августа 2017 г. № 87//Государственные услуги и информация онлайн / URL: <http://egov.kz/cms/ru/law/list/V1700015810> (дата обращения 20.03.2018).
47. Республика Казахстан. Генпрокуратура Республики Казахстан. Об утверждении Инструкции о реализации правозащитных функций прокуратуры в социально-экономической сфере: приказ Генерального прокурора Республики Казахстан от 31 января 2017 г. № 7 // Государственные услуги и информация онлайн. URL:<http://egov.kz/cms/ru/law/list/V1700015810> (дата обращения 20.03.2018).
48. Республика Казахстан. Генпрокуратура Республики Казахстан.Об утверждении Инструкции об организации прокурорского надзора за соблюдением международных договоров Республики Казахстан: приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 2 октября 2017 г. №112//Генеральная прокуратура Республики Казахстан. URL:

<http://prokuror.gov.kz/rus/dokumenty/prikazy-generalnogo-prokurora/instrukciya-ob-organizacii-prokurorskogo-nadzora-za-4>. (дата обращения 20.03.2018).

Международные акты:

49. Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Минск, от 22 января 1993 г.) (в ред. от 28 марта 1997г.) // Информационная Система Параграф. URL: <https://www.enpf.kz/upload/medialibrary/3ec/3ec2e5576c255537535db645c0c7f521.pdf> (дата обращения 20.03.2018).
50. Договор между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о передаче осужденных (Пекин, 02.12.2002)// Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n> (дата обращения 20.03.2018).

Научная и учебная литература:

51. Авакьян, С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь / С.А. Авакьян. - М.: Юстицинформ, 2015. – 640с.
52. Абесалашвили, М.З. Герменевтический подход к правоприменительной деятельности / М.З. Абесалашвили, И.И.Рамазанова // Современная научная мысль. - 2015. - № 1. - С.189.
53. Абдрахманова, С.Ж. К вопросу определения места и роли органов прокуратуры / С.Ж. Абдрахманова, А.К.Канатов // Право и государство. - № 4 (73). - 2016.- С.26 -31.
54. Ахметжанов, М.М. Законодательные новеллы в сфере прокурорской деятельности / М.М. Ахметжанов // Закон и время. - 2017. - № 8. - С.2-5.
55. Амирбеков, К.И. Функция прокуратуры Российской Федерации, как выполняемая ею роль в правовой системе / К.И. Амирбеков. А.М.Магомедов // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. - 2016. - № 1 (51). - С. 3 - 9.
56. Алиев, Х.О. Задачи прокуратуры по координации борьбы правоохранительных органов с преступностью / Х.О. Алиев, Х.М. Шахбанова // Евразийский юридический журнал. - 2015. - № 8 (87). - С. 255.
57. Бабкин, Л.М. Международное взаимодействие и сотрудничество органов прокуратуры Российской Федерации по борьбе с деяниями коррупционной направленности / Л.М.Бабкин, С.В. Булатецкий, А.Е. Роди, Г.С. Шкабин // Российский научный журнал. - 2015. - № 3 (46). - С. 254-259.
58. Балтабаев, С.А. Понятия «компетенция», «функция» и «полномочия»: к анализу теоретических разработок ученых / С.А.Балтабаев// Проблемы современной науки и образования. - 2016. - № 3(45). - С. 125.

59. Байкин, И.М. Взаимоотношения прокуратуры и президентской власти в системе разделения властей России / И.М. Байкин // Государственная власть и местное самоуправление. - 2009. - № 10. - С.6-9.
60. Байкин, И.М. Статус прокуратуры и законодательная ветвь власти / И.М. Байкин // Конституционное и муниципальное право. - 2009. - № 10. - С.6-9.
61. Бахтыбаев, И.Ж. Концептуальные основы деятельности прокуратуры Республики Казахстан по обеспечению законности: автореф. ... докт. юрид. наук / И.Ж. Бахтыбаев. - Алматы. - 2009. - 353с.
62. Бессарабов, В.Г. Прокурорский надзор / В.Г.Бессарабов. - М., Изд-во Проспект. - 2006. - С.206.
63. Бондарь, Н.С. Конституционализация прокурорского надзора в российской федерации: проблемы теории и практики / Н.С.Бондарь., А.А. Джагарян // Конституционное и муниципальное право. - 2015. - № 5. - С.15.
64. Борецкий, А.В. Акты прокуратуры по общему надзору: учеб. пособие / А.В.Борецкий, В.В. Долежан. – Харьков, 1983. - 64с.
65. Бывальцева, С. Г. Конституционно-правовой статус прокуратуры: проблемы и перспективы / С. Г. Бывальцева // Конституционное и муниципальное право. - 2011.- № 5. - С. 23-25.
66. Васканын, А.А. Конституционные вопросы положения прокуратуры в государственном механизме стран-членов Таможенного Союза/А.А. Васканын // Конституционное и муниципальное право. - 2015. - № 12. - С.42-44.
67. Воронин, С.А. Надзорная функция прокуратуры (теоретический аспект) /С.А. Воронин//Административное и муниципальное право. - 2016. - № 5(101). – С.21.
68. Гришин, Е.А. Сравнительно-правовой анализ места органов прокуратуры Республики Казахстан и прокуратуры Российской Федерации в системе государственной власти /Е.А. Гришин // Правовая реформа в Казахстане. - 2016. - № 1(73). - С.11-14.
69. Гришин, Е.А. Сравнительно-правовой анализ места органов прокуратуры Республики Казахстан и прокуратуры Российской Федерации в системе государственной власти / Е.А. Гришин// Правовая реформа в Казахстане. – 2016. - №1. - С. 11-15.
70. Деменкова, Е.Б. Прокуратура в системе органов государственной власти/ Е.Б. Деменкова // Государство и право в XX I веке. - 2016. - № 1. - С. 58-63.
71. Добрецов Д. Г. Координация природоохранными прокуратурами деятельности правоохранительных органов по борьбе с экологической преступностью / Д.Г.Добрецов, Н.А.Иголина, М.М. Какителашвили // Мониторинг правоприменения. - 2017. - №. 2(23). - С.29-34.
72. Ергашев, Е.Р. К вопросу о понятии и признаках предмета и объекта прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина / Е.Р. Ергашев // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2015. - № 11. - С. 16-21.

73. Ергашев, Е.Р. К вопросу о месте прокуратуры в системе государственных органов РФ / Е.Р. Ергашев // Судебная и правоохранительная системы: проблемы и перспективы развития в современной России: материалы V межрегиональной науч.- практ. конф. Екатеринбург, 2006. – С. 23.
74. Ергашев, Е.Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник для бакалавров. / Е.Р. Ергашев - Екатеринбург: Издательство «Раритет», 2016. - 364с.
75. Ергашев, Е.Р. Понятие и классификация правовых средств, применяемых органами прокуратуры / Е.Р. Ергашев // Рос. Юрид. журн.- 2007. - № 1. - С.16.
76. Ергашев, Е.Р. Компетенция прокуратуры Российской Федерации: Учебное пособие/ Е.Р. Ергашев. - Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия», 2008. - 88с.
77. Звирбуль, В.К. Перспективы развития прокурорского надзора в правовом государстве / В.К. Звирбуль // Советское государство право. - 1990. - № 9. - С.53.
78. Калпинская, О.Е. Проблематика прокурорского надзора за соблюдением основных прав и свобод человека и гражданина /О.Е.Калпинская // Конституционные права и свободы: проблемы интерпретации и реализации в национальных правовых системах: сборник статей международной научно-практической конференции (Новополоцк, 28-29 октября 2016 г.). - Новополоцк, 2016. - С. 58.
79. Козлов, А.Ф. Компетенция прокуратуры. Организация и планирование работы в органах прокуратуры /А.Ф.Козлов . - Свердловск, 1983 - С.42.
80. Козлов А.Ф. Прокурорский надзор в Российской Федерации: общая часть: Учеб. пособие /А.Ф. Козлов. - Екатеринбург. - 1999. - 140с.
81. Кожевников, Е.А. Прокурорский надзор за исполнением законов при осуществлении дознания и предварительного следствия /Е.А. Кожевников //Юридический вестник САМГУ.- 2015. – Т.1. № 1.- С.58-64.
82. Кожевников, О.А. Правовое регулирование направлений прокурорско-надзорной деятельности в Российской Федерации и Республике Казахстан /Е.А. Кожевников // Сравнительное правоведение. - 2017. - № 4. - С.63-71.
83. Кожевников, О.А. О месте прокуратуры в системе государственных органов /Е.А. Кожевников // Материалы Всерос. науч.-конф. Екатеринбург, 2001. - С.15.
84. Кожевников, О. А. О направлениях деятельности прокуратуры /Е.А. Кожевников // Рос. юрид. журн. - 2016. - № 1. - С. 109–114.
85. Куленко, О.И. Функции российской прокуратуры и их конституционная природа / О.И. Куленко // Вестник Челябинского государственного университета. - 2008. - № 8. - С.50-56.
86. Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Монография / Под ред. Кобзарева Ф.М. - М., Издательство «Проспект», 2016. - С.15.
87. Коряченцева, С.И. Практика прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ ресурсоснабжающими организациями/С.И.

- Коряченцева //Бюллетень инновационных технологий. - 2017. - Т.1. - № 4. - С.17-22.
88. Кошелевский, В.Д. Место и роль прокуратуры в механизме российского государства: автореф. дис...канд.юрид.наук: 12.00.01./В.Д. Кошелевский. - Саратов, 2008. – 22с.
89. Курочкина, Л.С. О роли прокурора в обеспечении прав в суде первой и апелляционной инстанции /Л.С. Курочкина// Уголовный процесс. - 2004. - № 1.- С.156.
90. Макарова, Ю. А. Актуальные направления деятельности прокуратуры Российской Федерации в области международного сотрудничества / Ю.А.Макарова // Молодой ученый. - 2017. - № 20. - С. 346-349.
91. Маматов, М.В. Прокурорский надзор за исполнением законов: актуальные проблемы и перспективы развития/ М.В.Маматов// Российское право: Образование. Практика. Наука. - 2017. - № 2.- С 8-12.
92. Маркаров, В.К. Конституционно-правовой статус прокуратуры в Российской Федерации и зарубежных государствах: сравнительно-правовое исследование. Дисс. на соискание ученой степени к.ю.н. /В.К. Маркаров. - М., 2012. - 191 с.
93. Маслов, И. В. Прокурорский надзор и ведомственный контроль в уголовном процессе России: функции, анализ системных связей / И.В.Маслов // Российский следователь. - 2013. - № 19. - С.27 – 32.
94. Мельников, Н.В. Прокурорская власть /Н.В.Мельников// Государство и право. - 2002. - С.15.
95. Настольная книга прокурора / Под общ. ред.: Капинус О.С., Кехлеров С.Г. - М.: Юрайт, 2014. - 1139 с.
96. Никаноров, С.К. Прокурорский надзор в России: современное состояние и перспективы развития /С.К.Никаноров// Проблемы права. - 2014. - № 4(47). - С. 169-173.
97. Основные направления прокурорской деятельности: учеб. пособие / науч. ред. Н. П. Дудин. - СПб., 2011. – 132с.
98. Осокин, Р.Б. К вопросу о роли органов прокуратуры в координации деятельности правоохранительных органов по противодействию преступлениям против общественной нравственности /Р.Б. Осокин // Вестник Московского университета МВД России. - 2015. - № 10. - С. 254-257.
99. Пойда, Е.С. Тенденции и перспективы правового регулирования прокурорского надзора в РФ /Е.С. Пойда// Основы экономики управления и права. - 2014. № 3(15). - С. 83-84.
100. Петрухин, И.Л. Прокурорский надзор и судебная власть: учебное пособие / И.Л. Петрухин. - М. 2001. – 88 с.
101. Пралиев, М. Правовые основы деятельности прокуратуры Республики Казахстан /М. Пралиев //Фемида. - 2016.- № 11(251). - С.11-16.
102. Примова, Э. Н. Проблема совершенствования правового статуса прокуратуры Российской Федерации /Э.Н. Примова, Н.Н. Примов// Евразийский союз ученых. - 2015. - № 11-4(20). - С.149-153.

103. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник и практикум для академического бакалавриата / под науч. ред. Е.Р. Ергашева. - М.: Издательство Юрайт., 2015. - 364с.
104. Прокурорский надзор: краткий курс лекций / М. П. Поляков, А. В. Федулов. - М.: Издательство Юрайт, 2014. - 165с.
105. Прокурорский надзор: в 2т. Т.1 Общая часть: учебник для академического бакалавриата / О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю.. Винокуров. М.: Издательство Юрайт, 2017. – 233с.
106. Прокурорский надзор: учебник для прикладного бакалавриата / А. Ю. Винокуров, Ю. Е. Винокуров; под общ. ред. А. Ю. Винокурова. - М.: Издательство Юрайт, 2015. - 352с.
107. Поторыка, Е.Ю. Развитие правового регулирования процессуального статуса прокурора в стадии возбуждения уголовного дела /Е.Ю. Поторыка // Вестник Московского университета МВД России. - 2017. – № 5. - С. 217-220.
108. Рассохина, А.С. Деятельность специализированных прокуратур в Российской Федерации // Научное сообщество студентов: материалы XI Междунар. студенч. науч.–практ. конф. (Чебоксары, 1 авг. 2016 г.) / ред. кол.: О.Н. Широков [и др.] - Чебоксары: ЦНС «Интерактив плюс», 2016. - С. 189-191.
109. Росинский, В.В. Правозащитная функция прокуратуры Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Дисс. на соискание ученой степени к.ю.н./В.В. Росинский. - М., 2007. - 198 с.
110. Смирнов, А.Ф. К вопросу о правовом регулировании статуса прокуратуры Российской Федерации /А.Ф. Смирнов// Актуальные проблемы российского права. - 2017. - № 1 (74). - С.215.
111. Сафонова, Т.Ю. Конституционно-правовое регулирование деятельности прокуратуры России как государственного органа с особым правовым статусом: автореф. дис. ... канд. юрид. наук /Т.Ю. Сафронова. - Елец, 2011. - 20с.
112. Сафронов, А.П. Особенности и тенденции развития правомочий прокурорского надзора /Сафронов А.П.// Совершенствование правового регулирования прокурорского надзора в СССР. - М., 1978. - 89с.
113. Становление правового государства в Российской Федерации и функции прокуратуры: Круглый стол // Государство право. - 1994. - № 5.- С.11.
114. Ткачев, И.В. Прокуратура как государственный орган с особым статусом // Законность. - 2014. - № 9. - С. 19-21.
115. Тепляков, Д. О. К вопросу о совершенствовании правовых способов противодействия коррупции: анализ на примере антикоррупционной экспертизы Закона «О прокуратуре Российской Федерации» и в контексте индекса восприятия коррупции / Д.О.Тепляков, А.Н.Ижбулаева // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. - 2017. - Том 3. - № 1. - С. 149-160.

116. Торговченков, В.И. Институт участия прокурора в гражданском судопроизводстве /В.И. Торговченков // Законность. - 2015. - № 7 (969). - С. 46.
117. Тюренкова, К. А. Конституционно-правовой статус прокуратуры в зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ / К.А.Тюренкова, А.С.Демидов // Молодой учёный. - 2015. - № 21 (101). - С.663.
118. Тусупханова, Г.К. Международное сотрудничество органов прокуратуры Казахстана: основные периоды развития / Г.К. Тусупханова, К. Цомплак // Вестник КарГУ. - 2016. - № 4. - С.33-38.
119. Уваров, В.Н. Теория государственного управления. Часть 2: Система государственного управления /В.Н. Уваров. - Алматы: КазГЮА, 2001. – 352с.
120. Фасхетдинов, И.М. К вопросу о конституционной природе функций органов прокуратуры в Российской Федерации / И.М. Фасхетдинов // Альманах мировой науки. -2015. - № 2-4 (2). - С. 11 - 12.
121. Харитонов, Е.В. Об определении понятий «компетентность» и «компетенция» / Е.В.Харитонов //Успехи современного естествознания. - 2007. - № 3. - С.67-68.
122. Цымбалюк, Н.И. Место и роль прокуратуры в современной России /Н.И. Цымбалюк//Актуальные вопросы борьбы с преступлениями. - 2015. - № 3. - С.68-71.
123. Черепанов М.М. Принцип невмешательства органов прокуратуры в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных субъектов / М.М.Черепанов, А.В.Пугачев// Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. - 2017. - № 1. - С.91-103.
124. Чиркин, В.Е. Прокуратура РФ в системе государственной власти и разделения ее ветвей /В.Е. Чиркин // Российский юридический журнал. - 2009. - № 3. - С.48-53.
125. Шадже, М.Г. Становление и развитие института участия прокурора в гражданском процессе / М.Г.Шадже // Вестник АГУ. - 2015. - №.3(163). - С.315-319.
126. Шалумов, М.С. Участие в правотворческой деятельности, как функция современной российской прокуратуры / М.С.Шалумов, Н.Э.Шалумова // Актуальные проблемы российского права. - 2015. - № 5. - С. 126 - 132.
127. Шалкыбаев, К. Орган исполнительной власти: понятие, признаки и основные функции /К. Шалкыбаев //Вестник КНУ им. Ж. Баласагына: Гуманитарные науки. Специальный выпуск: Материалы международной научно-практической конференции «Конституция Кыргызской Республики: роль и значение в современном обществе и ее основные ценности» 31 мая – 1 июня 2013 г. - Бишкек: КНУ, 2013. - С. 147-153.
128. Шандула, А.А. Некоторые проблемы эффективности прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина /А.А. Шандула // Проблемы законности. - 2016. - № 127. - С. 99-105.

129. Шинд, В.И. О некоторых вопросах компетенции прокуроров и ее правовое регулирование // Совершенствование правового регулирования прокурорского надзора в СССР. - М., 1997. – С.47-56.
130. Шипицын, М.В. Тенденции развития прокурорского надзора /М.В. Шипицын // Государственная власть и местное самоуправление. - 2015. - № 1. - С. 16.
131. Шобухин, В.Ю. Надзор за исполнением законов как одного из основных направлений деятельности прокуратуры / В.Ю. Шобухин // Правоведение. - 2007. - № 6. С. 24-33.
132. Шобухин, В.Ю. Проблемы и перспективы правового регулирования прокурорской деятельности в условиях правовой реформы в России / В.Ю. Шобухин // Современное право. - 2014. - № 2. - С. 50.
133. Шобухин, В.Ю. Некоторые проблемы правового регулирования службы в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации / В.Ю. Шобухин // Российское право: Образование. Практика. Наука. - 2017. - № 2. - С 8-12.
134. Шобухин, В.Ю. Статус российской прокуратуры / В.Ю. Шобухин. -СПб. ООО «Университетский издательский консорциум «Юридическая книга»., 2009. – 242с.
135. Щерба, С.П. Прокурор в досудебном производстве по уголовным делам: функции, правовой статус, полномочия: монография/под общ. и науч. ред. проф. С.П. Щербы. - М. Юрлитинформ., 2015. – 168с.

Электронные ресурсы:

136. Абляскин, Р.Р. Функция участия прокуратуры Российской Федерации в правотворческой деятельности /Р.Р. Абляскин// Universum: Экономика и юриспруденция: электронный научн. журн. - 2017. - № 6 (39).
URL:<http://7universum.com/ru/economy/archive/item/4855>.
137. Авиационная прокуратура // URL: <https://skymag.kz/?p=1617>(дата обращения: 20.03.2018).
138. Прокурорский надзор в сфере экологии//
URL:<http://prokuror.gov.kz/rus/novosti/press-releasy/prokurorskiy-nadzor-v-sfere-ekologii> (дата обращения: 20.03.2018).
139. Вступительное слово Генерального прокурора Даулбаева А.К. на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Республики Казахстан от 15 января 2016 года//
URL:<http://prokuror.gov.kz/rus/novosti/press-releasy/vstupitelnoe-slovo-generalnogo-prokurora-ashata-daulbaeva>(дата обращения 20.03.2018).
140. Выступление Генерального Прокурора РК Ж. Асанова на международной конференции на тему: «Независимость судебной власти и вопросы судебного администрирования в Республике Казахстан». Опубликовано: 26 нояб. 2017 г.// Генеральная Прокуратура Республики Казахстан/ URL: <https://www.youtube.com/watch?v=GrQm952V4OY>.

141. Досполов, С. О работе прокуратуры в сфере международного сотрудничества // С.О.Досполов / URL: <http://prokuror.gov.kz/rus/print/49218> (дата обращения 20.03.2018).
142. Интервью с прокурором Костанайской области М.Ж. Каибжановым «В законную силу вступил новый Закон «О Прокуратуре»// Официальный сайт региональной газеты «Костанайские новости». URL: <http://kstnews.kz/news/society> (дата обращений 20.03.2018).
143. Мамонтов Н.И. Статус прокурора в гражданском судопроизводстве Казахстана// URL: <https://www.zakon.kz/4881011-status-prokurora-v-grazhdanskom.html> (дата обращения 20.03.2018).
144. Официальный сайт Адвокатского кабинета The RosEvroSud project // URL: <https://roseurosud.org>. (дата обращения 20.03.2018).
145. О полномочном представителе Генпрокурора Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации: приказ Генпрокурора от 13.11. 2013 № 491// Генеральная прокуратура Российской Федерации // URL: https://genproc.gov.ru/documents/orders/?page=1&PAGEN_1=3 (дата обращения 20.03.2018)
146. Об экстрадиции в Россию из Грузии Илхома Ёрова, обвиняемого в мошенничестве в особо крупном размере // Сайт Генпрокуратуры РФ. URL: https://genproc.gov.ru/ms/ms_news/news-1342804/ (дата обращения 20.03.2018).
147. Список заключенных двусторонних международных договоров об экстрадиции. - [ЭР] // Режим доступа: <http://m.prokuror.kz/rus/o-prokurature/deyatelnost-prokuratury/mezhdunarodnoe-sotrudnichestvo/okazanie-pravovoy-pomoshchi--24>;
148. Список заключенных двусторонних международных договоров о передаче осужденных лиц. - [ЭР] // Режим доступа: URL: <http://prokuror.gov.kz/rus/o-prokurature/deyatelnost-prokuratury/mezhdunarodnoe-sotrudnichestvo/perevod-osuzhdennyh/spisok>. (дата обращения 20.03.2018).
149. Сулеймен, С.О новых подходах приема граждан в органах прокуратуры /С. Сулеймен // <https://www.zakon.kz/4865633-o-novykh-podkhodakh-priema-grazhdan-v.html> (дата обращения 20.03.2018).
150. Шокатаев, С. Статус прокуратуры и ее место в системе государственных органов / С. Шокатаев // Сайт Специализированный ежемесячный журнал «ЮРИСТ». - 2005. - № 9. URL: <https://journal.zakon.kz/203719-status-prokuratury-i-ee-mesto-v-sisteme.html> (дата обращения: 15.04.2018).

Атжанова Ж.С.

Сравнительный анализ
компетенций прокуратуры
Российской Федерации и Республики Казахстан

Учебное пособие

Формат 60 x 84 1/16

Бумага офисная.

Печать офсетная

7,5 усл. печ. л.

Тираж 100 экз.

Отпечатано: ТОО «New Line Media»
г. Костанай, пр. Аль-Фараби, 115, оф. 512
тел.: 8(7142) 53-11-47, 53-06-71
e-mail: geosprint@mail.ru