

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

УДК 347.963 (571.150)
ББК 67.721.2

РОЛЬ ПРОКУРАТУРЫ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСТАНОВЛЕНИИ ТРЕХСТОРОННЕЙ СХЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НИЖЕСТОЯЩИХ ПРОКУРАТУР С ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ (НА ПРИМЕРЕ АЛТАЙСКОГО КРАЯ)

Е. А. Алексеенко

Прокуратура Ленинского района г. Барнаула (Барнаул, Россия)

Порядок, способы и методы реализации прокуратурой Российской Федерации признанных за ней функций и полномочий определяется уникальностью положения данного государственного органа в системе органов публичной власти. Между тем получение значимых результатов при обширности отнесенных к компетенции данного государственного органа полномочий без взаимодействия с другими органами государственной власти невозможно.

Взаимодействие представляет собой особую форму деятельности, внедряемую посредством ведомственных нормативных правовых актов в форме прямого или рекомендательного указания о его осуществлении.

В статье на примере работы органов прокуратуры Алтайского края дается обзор сложившегося порядка реализации органами прокуратуры районного уровня взаимодействия с государственными органами, не имеющими своего территориального представительства в районах города и сельской местности. Дается краткая интерпретация причин и перспектив развития механизма взаимодействия между указанными субъектами.

Ключевые слова: органы прокуратуры, органы публичной власти, взаимодействие, трехсторонняя схема, посредничество

THE ROLE OF THE PROSECUTOR'S OFFICE OF A CONSTITUENT ENTITY OF THE RUSSIAN FEDERATION IN ESTABLISHING A TRIPARTITE SCHEME OF INTERACTION BETWEEN LOWER PROSECUTOR'S OFFICES AND PUBLIC AUTHORITIES (ON THE EXAMPLE OF ALTAI KRAI)

E. A. Alekseenko

Prosecutor's office of the Leninsky District of Barnaul (Barnaul, Russia)

The procedure, ways and methods of implementation by the Prosecutor's Office of the Russian Federation of the functions and powers recognised to it are determined by the unique position of this state body in the system of public authorities. Meanwhile, it is impossible to obtain significant results in the context of the vastness of the powers attributed to the competence of this state body without interaction with other public authorities.

Interaction is a special form of activity, introduced through departmental normative legal acts in the form of direct or recommendatory instructions on its implementation.

In the article on an example of work of prosecutor's office of Altai territory the review of the established order of realisation by prosecutor's office bodies of district level of interaction with the state bodies which do not have the territorial representation in districts of the city and rural areas is given. A brief interpretation of the reasons and prospects for the development of the mechanism of interaction between these subjects is given.

Keywords: prosecution authorities, public authorities, interaction, tripartite scheme, mediation

Doi: [https://doi.org/10.14258/ralj\(2025\)2.5](https://doi.org/10.14258/ralj(2025)2.5)

Вторая половина XX в. ознаменована смещением акцента с идеи государства как абсолютной ценности, стоящей над отдельно взятым индивидом, к возрождению и развитию естественно-правовых концепций, значимости признания индивидуальности личности, неотъемлемости прав и свобод человека в силу его рождения, а не сословно-национальной принадлежности.

Идея правового государства, перешедшая из категории морально-этической в систему позитивного права России, воплотилась в ст. 1, 2 Конституции Российской Федерации, став тем самым государствообразующей идеей, провозгласившей основной ценностью государства права и свободы человека и гражданина. Но, как верно отметил Конституционный суд РФ в своем постановлении № 16-П, «правовое государство по самой своей сути может признаваться таковым лишь при условии, что оно обеспечивает безопасность граждан, охрану и защиту их права и законных интересов» [1].

Переходу от формально декларативной к фактически реализуемой идеи правового государства во многом способствует организация оптимального и сбалансированного механизма государственного управления, включающего в себя правоохранительные и контрольно-надзорные органы. В перечень таких органов входят в том числе органы прокуратуры, степень участия которых в вопросе обеспечения прав и свобод личности на разных исторических этапах ее развития различалась по уровню интенсивности.

В начале своего пути в момент учреждения в 1722 г. Петром I прокуратура исполняла роль «махового колеса всего управления российским государством» [2], давая обратную связь государю о реальном положении дел в государстве.

В конце XX в. органы прокуратуры являются конституционно признанным, неотчуждаемым элементом государственного устройства, осуществляющим надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, правовой статус и организационно-структурные формы которого нашли подробное раскрытие в Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». При этом обширность осуществляемых функций выводит органы прокуратуры в категорию «самостоятельного правового института» [3]. О самостоятельности прокуратуры, наделенной присущими только ей особыми функциями, заявляли Н. Н. Карпов [4], В. И. Рохлин [5], В. Ю. Шобухин [6], В. В. Гошуляк [7], В. С. Джадиев [8], М. В. Баглай [9] и др. Точнее поэтому вопросу высказался А. Ю. Винокуров, указавший, что «функции органов прокуратуры отличаются от иных видов деятельности тем, что они не могут осуществляться другими субъектами правоотношений» [10].

Тем не менее, как отметили Р. В. Жубрин и О. В. Сазанова, «получение конкретных социально значимых результатов усилиями только одних органов прокуратуры без взаимодействия с другими органами государственной власти невозможно» [11].

При этом способы построения взаимодействия могут отличаться по степени сложности устанавливаемых связей между участвующими во взаимодействии субъектами.

Условно можно выделить простые схемы построения механизма взаимодействия и схемы с усложненным порядком реализации, отличающиеся многоэтапностью и (или) многосубъектностью участников, наделенных разной функционально-ролевой составляющей.

К простым схемам построения механизма взаимодействия можно отнести прямую схему, представленную двумя непосредственно взаимодействующими субъектами, которые выступают, с одной стороны, как равноправные в силу положений Конституции РФ субъекты, а с другой — характеризуются доминированием одного субъекта над другим. В рамках такой схемы в 2025 г. прокуратурой Ленинского района г. Барнаула инициировано проведение совместно с территориальным подразделением вневедомственной охраны Управления Федеральной службы войск национальной гвардии РФ по Алтайскому краю проверки обеспечения антитеррористической безопасности в образовательном учреждении. При этом в рамках положений ст. 22 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре РФ» прокуратура являлась инициатором проведения такой проверки, доминирующим органом и конечным получателем результатов проведенного контрольно-надзорного мероприятия.

Такая форма взаимодействия, как рабочая группа, является модифицированным способом построения указанной выше простой схемы взаимодействия и может быть кратко обозначена как «лучевая схема». В рамках данной схемы несколько органов публичной власти независимо друг от друга одновременно взаимодействуют с прокуратурой, выступающей инициатором процесса взаимодействия.

Представленные схемы являются простыми вариантами построения механизма взаимодействия, на базе которых могут создаваться более сложные по своей структуре схемы.

На построение таких схем могут оказывать влияние различные факторы, в том числе структурно-организационная составляющая взаимодействующих субъектов. Так, возложенные на органы прокуратуры надзорные функции осуществляются посредством структурной организации, имеющей целью поддержание органов прокуратуры в качестве независимой централизованной системы, не входящей в исполнительную, законодательную или судебную ветвь власти, как это, к примеру, имеет место быть в Грузии, Латвии, Испании [12], США, Мексике, Эстонии [13] и т.д.

Взаимоувязанные, часто воспринимаемые в качестве синонимов понятия «структура» и «система» применяются в равной степени как в законодательной сфере, так и в лексике научно-исследовательской литературы без раскрытия их понятия, что ведет к искажению понимания механизма, в реализации которого они задействованы.

При этом указанные термины имеют существенные различия. Одним из которых является признак взаимосвязи элементов, характеризующий «систему как множество составляющих единство элементов, их связи и взаимодействие между собой и между ними и внешней средой, образующих приущую данной системе целостность, качественную определенность и направленность» [14].

С понятием «система» непосредственно связано понятие «структура» под которой В. И. Свидерский понимает непосредственное «отношение между элементами» [15] или, как выразился А. С. Казанцев, «это состав изучаемого целого, выраженный в относительных величинах» [16].

Применительно к данным терминам прокуратура представляет собой «единую федеральную централизованную систему органов» [17].

Единство в данном случае представляет собой единство функций, компетенций, правовых оснований деятельности органов прокуратуры, пределы реализации которых определяются законодательно установленной структурой данных органов как взаимоувязанных элементов, составляющих в совокупности единую систему.

Анализ норм ст. 11 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» в ее совокупности со ст. 17–19 данного закона позволяет выделить несколько таких элементов, представляющих собой различные уровни прокуратуры, самостоятельность которых обусловлена законодательно предусмотренными полномочиями. Сюда входят:

- Генеральная прокуратура Российской Федерации;
- прокуратуры субъектов Российской Федерации;
- прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры.

В данном случае централизация системы органов прокуратуры выражается в подчинении нижестоящих прокуроров вышестоящим (ст. 4 п. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»), что не лишает прокуратуры каждого из указанных уровней права самостоятельно осуществлять руководство своей деятельностью с учетом требований действующего законодательства и нормативных актов вышестоящих прокуратур, в том числе путем издания, в предусмотренных случаях, собственных ведомственных актов (ст. 17–19 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»).

Указанное организационно-структурное построение органов системы прокуратуры позволило ввести в традиционную схему взаимодействия субъект, выступающий посредником между взаимодействующими органами публичной власти и органами прокуратуры. Созданная таким образом трехсторонняя схема представлена тремя субъектами, имеющими собственные независимые от других участников полномочия, функции и роль в реализуемой схеме взаимодействия.

Так, в указании прокуратуры Алтайского края «Об активизации прокурорского надзора за исполнением законодательства в жилищно-коммунальной сфере» от 13.11.2023 № 260/7/1 в дополнение к приказу Генеральной прокуратуры РФ от 3 марта 2017 г. № 140 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в жилищно-коммунальной сфере» [18] содержится специальное предписание, обязывающее прокуроров городов и районов, межрайонных и специализированных прокуроров делать запросы в Росфинмониторинг через прокуратуру края. Привлечение специалистов государственных органов, не имеющих территориальных отделов (отделений) на территории районов городов или сельских районов, также осуществляется посредством направления соответствующей заявки в прокуратуру края.

Другим примером может служить указание прокуратуры Алтайского края от 28.06.2024 № 154/7/2, расширившее порядок исполнения приказа Генерального прокурора РФ № 98 от 05.02.2024 г. «Об организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан» [19], в силу которого запросы в Росфинмониторинг осуществляются путем направления прокуратурами районного звена соответствующего запроса в прокуратуру Алтайского края.

Подобное посредничество прокуратуры субъекта РФ при установлении взаимодействия между прокуратурами районного уровня и государственными органами, не имеющими территориального представительства в районах города (сельской местности), нашло свое отражение в ведомственных нормативных актах как следствие полномочий, позволяющих прокуратуре субъекта РФ аккумулировать и анализировать информацию, предоставляемую прокуратурами районного звена, и потребности систематизировать и упорядочить процесс взаимодействия. Указанное позволило исключить бюрократическую составляющую в виде переписки с более чем 60 прокуратурами Алтайского края зачастую по схожим вопросам, таким, к примеру, как проведение совместной проверки.

Подобное посредничество возможно не только в рамках приказов и указаний, изданных органами прокуратуры с целью неоднократного их применения, но и в рамках отдельных заданий и поручений, рассчитанных на единовременное их применение, а также инициативного запроса самих должностных лиц органов прокуратуры.

Так, к примеру, соответствующее посредничество прокуратуры Алтайского края в рамках поручения прокуратуры Алтайского края от 20.01.2025 г. позволило прокуратурам Ленинского, Центрального, Индустриального, Железнодорожного, Октябрьского районов г. Барнаула привлечь представителей управления федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Алтайскому краю для проведения совместной проверки организации питания в образовательных учреждениях.

В 2019 г. прокуратурой Хабарского района Алтайского края через посредничество прокуратуры Алтайского края привлечено межрегиональное территориальное управление федерального агентства по управлению государственным имуществом в Алтайском крае для проведения совместной проверки сохранности федерального имущества на территории района. В 2025 г. прокуратурой Алтайского края удовлетворено ходатайство прокуратуры Ленинского района г. Барнаула о привлечении специалиста министерства образования и науки Алтайского края для проверки в рамках обращения гражданина.

Выбор оптимальной структуры управления как способ отношений между элементами единой централизованной системы органов прокуратуры в первую очередь нацелен на поддержание ее независимости в системе органов государственной власти, что напрямую связано с оценкой эффективности реализуемых ею функций и полномочий.

Рассмотренный выше процесс выстраивания трехсторонних схем взаимодействия можно рассматривать как процесс оптимизации работы государственных контрольно-надзорных органов, результатом которого являются снижение бюрократической нагрузки на государственный аппарат и ускорение процесса взаимообмена необходимыми ресурсами, что способно качественно повлиять на общую результативность работы.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона города Москвы «Об основах платного землепользования в городе Москве» в связи с жалобой гражданки Т.В. Близинской : Постановление Конституционного Суда РФ от 13.12.2001 № 16-П // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.04.2025).
2. Новиков А.А. Создание прокуратуры в России. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sozдание-prokuratury-v-rossii/viewer> (дата обращения: 18.04.2025).
3. Сочинения : в 9 т. / под ред. В.А. Янина. Т. 4: Курс русской истории. Ч. 4 М. : Мысль, 1987–1990.
4. Карпов Н.Н. К вопросу о правовом статусе прокуратуры Российской Федерации // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации = Bulletin of the University of the Prosecutor's Office: научно-практический журнал Университета прокуратуры Российской Федерации. М. : Университет прокуратуры Рос. Федерации, 2015. № 2 (46).
5. Прокурорский надзор в Российской Федерации. СПб. : С.-Пб. ин-т экспертов; ИД «Сентябрь», 2000.
6. Шобухин В. Ю. К вопросу о конституционно-правовом регулировании статуса Российской прокуратуры / В. Ю. Шобухин // Российское право: Образование. Практика. Наука. 2015. № 4 (88).
7. Гошуляк. Прокуратура, адвокатура, нотариат в конституционном праве России : монография. М. : Альфа-М, 2005.
8. Джадиев В.С. Зачем России прокуратура? // Законность. 2008. № 8.
9. Баглай М.В., Габричидзе Б.И. Конституционное право Российской Федерации. М., 2011. 767 с.
10. Винокуров А. Ю. К вопросу о внешнефункциональной деятельности прокуратуры Российской Федерации // Актуальные вопросы организации и деятельности прокуратуры : избранные статьи. 2-е изд. М. : Изд-во МГУ, 2012.
11. Жубрин Р.В., Сазанова О.В. Совершенствование организации работы прокуратуры Российской Федерации // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2015. № 5 (49). С. 51.
12. Организация и деятельность прокуратур зарубежных стран : учеб. пособие / М.М. Какителашвили, Г.А. Куликова ; под ред. Г.А. Куликовой. М., Ун-т прокуратуры Рос. Федерации, 2020.
13. Малин А.С., Мухин В.И. Исследование систем управления. М., 2005.
14. Свидерский В.И. О диалектике элементов и структуры в объективном мире и в познании. М., 1962.
15. Казанцев Л.С. Темпы роста и структурные сдвиги в экономике (Показатели планирования и анализа). М., 1981.
16. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=487015&dst=1000000001&cacheid=AB88D836C9A45EF70B3AF16743322174&mode=splus&rnd=QE1bQ#x8HgrhUN19PgnBa> (дата обращения: 09.04.2025).
17. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в жилищно-коммунальной сфере : Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 03.03. 2017 г. № 140. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71559554/> (дата обращения: 17.05.2025).

18. Об организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан : Приказ Генерального прокурора РФ № 98 от 05.02.2024. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/408392823/?ysclid=marxdn43d1434361031> (дата обращения: 17.05.2025).

REFERENCES

1. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 13.12.2001 No. 16-P 'On the case of checking the constitutionality of part two of Article 16 of the Law of the City of Moscow "On the basis of paid land use in the city of Moscow" in connection with the complaint of citizen T. V. Blizinskaya' // Official Internet portal of legal information. URL: <http://www.consultant.ru/> (access date: 01.04.2025).
2. Novikov A. A. Creation of the Prosecutor's Office in Russia. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sozdanie-prokuratury-v-rossii/viewer> (access date: 18.04.2025).
3. Essays: in 9 vol. / edited by V. L. Yanin. Vol. 4: Course of Russian history. Ч. 4. М.: Mysl, 1987–1990.
4. Karpov N. N. To the question of the legal status of the Prosecutor's Office of the Russian Federation // Bulletin of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation. 2015. № 2 (46). P. 101–106.
5. Procuratorial supervision in the Russian Federation. SPb.: S.-Pb. inst. of experts; ID "September", 2000.
6. Shobukhin, V. Yu. To the issue of constitutional and legal regulation of the status of the Russian Prosecutor's Office / V. Yu. Shobukhin // Russian Law: Education. Practice. Science. 2015. № 4 (88). P. 73–76.
7. Prosecutor's office, advocacy, notariat in the constitutional law of Russia: monograp / V. V. Goshulyak. M.: Alfa-M, 2005.
8. Dzhadiev V. S. Why Russia needs a prosecutor's office? // Legality. 2008. № 8.
9. Baglay M. V., Gabrichidze B. I. Constitutional Law of the Russian Federation. M., 2011. 767 p.
10. Vinokurov A. Yu. To the issue of external functional activity of the Prosecutor's Office of the Russian Federation // Actual issues of organisation and activity of the Prosecutor's Office: selected articles. 2nd ed. M.: Izd-vo MSU, 2012.
11. Zhubrin R. V., Sazanova O. V. Improving the organisation of the work of the Prosecutor's Office of the Russian Federation // Vestnik Acad. of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation. Federation. 2015. № 5 (49). C. 51.
12. Organisation and activities of prosecutor's offices of foreign countries: textbook / Kakitelashvili M. M., Kulikova G. L.; ed. by G. L. Kulikova. M.: University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation. Federation, 2020.
13. Malin A. S., Mukhin V. I. Research of management systems. M., 2005.
14. Svidersky V. I. On the dialectics of elements and structure in the objective world and in cognition. M., 1962.
15. Kazantsev L. S. Growth Rates and Structural Shifts in the Economy (Planning and Analysis Indicators). M., 1981.
16. On the Prosecutor's Office of the Russian Federation: Federal Law of 17.01.1992 № 2202–1. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=487015&dst=1000000001&cacheid=AB88D836C9A45EF70B3AF16743322174&mode=splus&rnd=QElbQ#x8HgrhUN19PgnBa> (access date: 09.04.2025).
17. On the organisation of prosecutorial supervision over the enforcement of laws in the housing and communal sphere: Order of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation of 03.03.2017 № 140 URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71559554/> (access date: 17.05.2025).
18. On the organization of prosecutor's supervision over observance of labour rights of citizens: Order of the General Prosecutor of the Russian Federation № 98 of 05.02.2024. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/408392823/?ysclid=marxdn43d1434361031> (access date: 17.05.2025).