

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

DOI: 10.17803/1994-1471.2020.110.1.161-167

А. В. Елькина*,
А. А. Тювин**

Правовое обеспечение организации работы прокуратуры закрытого административно-территориального образования

Аннотация. Актуальность рассматриваемой темы заключается в том, что востребован научный интерес к вопросам организации работы государственных органов, обеспечивающих законность и защиту прав граждан, также органы прокуратуры играют важную роль в осуществлении государственных функций, помимо этого, в последнее время складывается ситуация, когда при работе органов прокуратуры нарушаются принципы их деятельности и организации. Оптимизация работы органов прокуратуры закрытого административно-территориального образования (ЗАТО) имеет важнейшее значение, от того, насколько эффективно будет оптимизирована работа ведомства, зависит уровень осуществления функций органами прокуратуры и результаты проводимой работы. Оптимизировать работу прокуратуры ЗАТО представляется возможным с помощью подробного правового регулирования ее деятельности. В статье раскрыты правовая и научная регламентация деятельности органов прокуратуры ЗАТО, сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Ключевые слова: прокуратура; управление; организация деятельности; правовое регулирование; закрытое административно-территориальное образование; органы государственной власти; органы местного самоуправления; муниципальное право; конституционное право; прокурорский надзор.

Для цитирования: Елькина А. В., Тювин А. А. Правовое обеспечение организации работы прокуратуры закрытого административно-территориального образования // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 1. — С. 161—167. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.110.1.161-167.

© Елькина А. В., Тювин А. А., 2020

* Елькина Александра Вячеславовна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета
Комсомольская ул., д. 21, г. Екатеринбург, Россия, 620137
eav.001@mail.ru

** Тювин Алексей Алексеевич, магистрант Уральского государственного юридического университета
Комсомольская ул., д. 21, г. Екатеринбург, Россия, 620137
kp@usla.ru

Legal Support for the Work Organization of a Closed Administrative and Territorial Unit Prosecutor's Office

Aleksandra V. Elkina, Cand. Sci. (Law), Associate Professor of the Department of Constitutional Law at Ural State Law University
ul. Komsomolskaya, d. 21, Ekaterinburg, Russia, 620137
eav.001@mail.ru

Aleksey A. Tyuvin, Master's Degree Student of the Ural State Law University
ul. Komsomolskaya, d. 21, Ekaterinburg, Russia, 620137
kp@usla.ru

Abstract. The relevance of this topic lies in the fact that there is a demand for scientific interest in organizing the work of state bodies that ensure the legality and protection of citizen's rights. The prosecution authorities play an important role in the implementation of state functions. In addition, in the course of prosecutors' activities implementation there has been a violation of the prosecutors' work functions and organization. The optimization of the work of the prosecution authorities of the Closed Administrative Territorial Unit (ZATO) is of the utmost importance, the level of the implementation of the functions by the prosecution authorities and the results of the work depend on how efficiently the department will be optimized. It seems possible to optimize the work of the ZATO prosecutor's office through a detailed legal regulation of its activities. The paper discloses the legal and scientific regulation of the activity of the ZATO prosecutor's bodies, formulates suggestions for improving the current legislation.

Keywords: prosecutor's office; control; organization of activities; legal regulation; closed administrative-territorial unit; governing institutions; local government bodies; municipal law; constitutional law; public prosecutor's supervision.

Cite as: Elkina AV, Tyuvin AA. Pravovoe obespechenie organizatsii raboty prokuratury zakrytogo administrativno-territorialnogo obrazovaniya [Legal support for the work organization of a closed administrative and territorial unit prosecutor's office]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(1):161-167. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.110.1.161-167.

Под правовым обеспечением организации работы прокуратуры закрытого административно-территориального образования понимается в том числе нормативно-правовое регулирование вопросов организации работы, правовые основы проведения организационных мероприятий. В данном случае правовая регламентация осуществляется на уровне Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, в том числе Федерального закона «О прокуратуре РФ»¹, подзаконных актов, ведомственных организационно-распоря-

дительных актов Генерального прокурора Российской Федерации.

Помимо этого, сущностью правового обеспечения деятельности прокуратуры является проведение работы в органах прокуратуры по систематизации законодательства. Так, одной из важнейших задач правового управления Генеральной прокуратуры РФ, в соответствии с Положением о правовом управлении Генеральной прокуратуры Российской Федерации, утвержденным Генеральным прокурором РФ 23.01.2012, выступает обеспечение мероприя-

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ). Гл. 7 // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398; Закон РФ от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 08.01.2019) // Российская газета. № 229. 25.11.1995.

тий по систематизации законодательства в органах прокуратуры.

Поскольку систематизация законодательства, нормативных правовых актов в органах прокуратуры составляет один из элементов внутренней организации работы прокуратуры, обеспечивающей эффективность и компетентность прокурорской деятельности, проведения надзорных мероприятий, то важно рассмотреть данный вопрос для лучшего понимания процесса организации работы прокуратуры².

При выстраивании государством системы органов государственной власти, определении порядка работы правоохранительных органов принимается во внимание соотношение времени, затрачиваемого государственным служащим на работу, и организация труда в том или ином виде в государственном органе. В случае прокуратуры для выяснения того, насколько правильно налажена работа в органах прокуратуры, учитывается время, затрачиваемое прокурорским работником на осуществление прокурорского надзора, проведение прокурорских проверок, других направлений прокурорской деятельности, и внутренняя организация работы соответствующей прокуратуры.

Рассматривая данный вопрос, следует отметить, что вплоть до 2004 г. никаких особенно значимых законодательных изменений по вопросу порядка осуществления систематизации в прокуратуре не происходило, хотя учеными и практическими работниками высказывались мнения о необходимости изменений в данной области организации работы прокуратуры. В 2004 г. был принят важнейший для порядка ведения систематизации в органах прокуратуры документ — приказ Генпрокуратуры России от 19.04.2004 № 9 «О систематизации законодательства в органах прокуратуры»³. Указанный приказ содержит также и Инструкцию о поряд-

ке ведения систематизации законодательства в органах прокуратуры, изучение содержания данной Инструкции позволит нам лучше понять порядок систематизации законодательства в прокуратуре ЗТО, поскольку указанный приказ и Инструкция распространяет свои действия и на данный вид прокуратур.

Главным нововведением приказа «О систематизации законодательства в органах прокуратуры» является то, что им отменялось формирование в прокуратуре систематической картотеки законодательных актов, так называемого классификатора⁴, что является важным, так как снизило нагрузку на прокурорских работников при проведении систематизации законодательства, также и работа с таковым классификатором не может быть названа результативной, удобной, он не обеспечивал быстрый поиск необходимых правовых документов. В Инструкции, утвержденной вышеназванным приказом Генеральной прокуратуры, устанавливалась обязанность по соблюдению в прокуратурах сохранности картотек нормативных правовых актов, для того чтобы в них возможно было вести поиск законодательных актов, которые были приняты до 1991 г., в случае необходимости, а таковые документы вносились в классификатор в соответствии с действовавшим ранее порядком проведения систематизации законодательства в прокуратуре⁵.

Дискуссионным представляется вопрос о том, насколько в рассматриваемой Инструкции о порядке ведения систематизации законодательства в органах прокуратуры установленные ею положения о систематизации взаимообусловлены, верно сформулированы и имеют ли они должное практическое действие в процессе организации работы прокуратуры, осуществления прокурорской деятельности. Нормы Инструкции сформулированы обоснованно, исходя из имеющейся ситуации в работе

² См.: Стрельников В. В. Организационно-правовые проблемы, связанные с проведением систематизации законодательства в органах прокуратуры // Право и экономика. 2014. № 11. С. 41.

³ См.: Скуратов Ю. И. Правоохранительные органы Российской Федерации / под ред. Ю. И. Скуратова, В. М. Семенова. М.: Юрид. лит., 2008. С. 121.

⁴ См.: Стрельников В. В. Указ. соч. С. 43.

⁵ См.: Бобырев В. В., Андреев Г. В. О развитии прокуратуры Российской Федерации (проблемы и пути их решения) // Право и безопасность. 2008. № 4. С. 47.

и деятельности органов прокуратуры Российской Федерации, но по необходимым вопросам либо когда в этом возникает потребность Генеральным прокурором РФ вносятся изменения в приказ «О систематизации законодательства в органах прокуратуры».

В соответствии с п. 1.2 рассматриваемой Инструкции для прокуроров городов, районов, приравненных к ним специализированных прокуратур, то есть и для прокуратуры ЗАТО, установлен порядок осуществления систематизации законодательства в прокуратуре, определено конкретно, какими способами таковая систематизация нормативных правовых актов должна производиться. Систематизация законодательства в прокуратуре проводится в виде организации учета федерального законодательства, федеральных нормативных правовых актов, ведения учета решений высших судебных инстанций, которые имеют нормативное значение, к примеру постановления Пленумов Верховного Суда РФ, формирования и соблюдения в контрольном состоянии основных кодексов Российской Федерации. Помимо этого, в подавляющем большинстве прокуратур городов, прокуратур ЗАТО также происходит учет актов органов местного самоуправления, нормативных правовых актов, законов субъекта Федерации, что имеет важное значение при проведении проверочных мероприятий органами прокуратуры, когда нужно учесть положения и регионального законодательства⁶.

Исходя из содержания Инструкции о порядке ведения систематизации законодательства в органах прокуратуры, рассмотрев положения о систематизации, которыми регулируется процесс рассматриваемой деятельности, можно прийти к выводу, что виды нормативных правовых актов, подлежащих систематизированию, закреплены в исчерпывающей форме. Но тем не менее в Инструкции предусмотрена воз-

можность принятия прокурором приказа либо распоряжения, которым на работников возлагается обязанность по систематизации и содержанию в контрольном состоянии и актуальном издании и других законодательных актов, которые не предусмотрены в приказе Генерального прокурора РФ, но в связи со спецификой осуществления прокурорской деятельности на конкретной поднадзорной территории их необходимо также учитывать в деятельности, использовать при проведении надзорных мероприятий, осуществлении прокурорского надзора. Следуя содержанию Инструкции, приходим к тому положению, что в прокуратуре в контрольном состоянии необходимо содержать именно кодексы Российской Федерации. При этом в случае внесения изменений в законодательстве, дополнений в статьи кодексов, признания утратившими силу тех или иных статей это отражается непосредственно на бумажном носителе, в соответствующем кодексе, путем вклеивания текста измененного издания статей, дополнения текста новыми статьями того или иного кодекса либо внесения пометок в текст кодекса о том, что статья утратила силу. Также существует мнение, что исходя из смысла Инструкции устанавливается, что в прокуратуре необходимо обеспечить наличие в контрольном состоянии в принципе всех нормативных правовых актов федерального законодательства, но представляется несколько необусловленным такое положение дел, накопление большого количества законодательных актов на бумажном носителе нерационально и лишь усложняет работу по поиску законодательства⁷.

В Инструкции, помимо всего прочего, нашел свое отражение вопрос об обеспечении органов прокуратуры справочными правовыми системами в электронной форме⁸. Инструкцией закреплено положение о том, что прокуратурами субъектов Федерации, областными прокурату-

⁶ См.: Смирнов А. Ф. Правовые и организационно-управленческие основы деятельности прокуратуры в России // Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации. М., 2005. С. 17—18.

⁷ См.: Максимов В. А. Управление в органах прокуратуры: понятие, значение, сущность // Гражданин и право. 2007. № 6. С. 3—4.

⁸ См.: Зайцев О. А., Смирнов П. А. Прокурорский надзор в Российской Федерации. М. : Экзамен, 2014. С. 158.

рами выделяются денежные средства, полученные ими из федерального бюджета, прокурорам районов, городов, прокурорам ЗАТО на приобретение справочных правовых баз данных, их установку, поддержание обновления электронных правовых баз, получение нормативных правовых актов по запросу в электронной форме. Остается открытым вопрос о том, насколько указанное положение приказа Генерального прокурора РФ соответствует требованиям Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁹, поскольку исходя из норм данного Федерального закона необходимо проведение открытого конкурса на получение услуги по поставке справочной правовой базы в прокуратуру. Но, возможно, наличие такого правового режима, как он, устанавливается в приказе Генерального прокурора Российской Федерации «О систематизации законодательства в органах прокуратуры», более соответствует необходимости оперативно и своевременно решать вопросы, связанные с обеспечением органов прокуратуры информационными базами. В таком порядке приобретение справочных правовых баз происходит быстрее, а значит, работа органов прокуратуры не сдерживается не реализованными техническими потребностями.

В Инструкции указывается также на требование вносить изменения в контрольные кодексы Российской Федерации наиболее точно, в полном соответствии с принятыми законодателем изменениями, в соответствии с их содержанием. При этом, когда вклеиваются дополнения в тексты кодексов либо делаются отметки в те или иные статьи, нужно указать источник изменения правовой нормы, дату принятия изменяющего документа, его номер. По общему правилу контрольные отметки к статьям делаются в верхней части первой страницы, но в случае, когда изменений внесено много и они представлены достаточно объемно, следует вносить изменения в тексты контрольных кодексов путем дополнения вклейкой. В случае признания статьи либо пункта утратившими силу изменения в кодексы

вносятся путем перечеркивания соответствующего текста, не подлежащего применению в дальнейшем. Такая работа по поддержанию в контрольном состоянии основных кодексов Российской Федерации, используемых при осуществлении прокурорской деятельности, способствует отслеживанию прокурорскими работниками актуальных изменений в законодательстве, повышается их осведомленность о содержании действующего в настоящий момент законодательства.

Переходя к вопросу о научном обеспечении организации работы прокуратур закрытых административно-территориальных образований, необходимо отметить, что таковое обеспечение производится в различных формах. Одним из проявлений научного обеспечения деятельности прокуратуры является разработка в прокуратурах субъектов и в Генеральной прокуратуре РФ методических рекомендаций и информационных писем. Указанные методические рекомендации включают в себя порядок осуществления прокурорского надзора по конкретным направлениям, вопросы организации и проведения прокурорских проверок, они содержат материал, применимый в практической деятельности, и особое значение в методических рекомендациях подобного рода придается именно тому, каким образом необходимо проводить те или иные надзорные мероприятия, в них входит методика и тактика осуществления прокурорских проверок. Но данные материалы во всех случаях основаны на научных данных по соответствующему вопросу, исходят из проведенных научных исследований и имеющихся научных работ. Методические рекомендации и информационные письма рассылаются соответственно прокуратурами субъектов Российской Федерации либо Генеральной прокуратурой РФ в нижестоящие органы прокуратуры, в том числе и в прокуратуры ЗАТО, для использования в работе.

Формой научного обеспечения организации работы прокуратуры ЗАТО является и тот факт, что в обязательном порядке на прокурорских работников проводится подписка на ежеме-

⁹ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

сячный правовой научно-практический журнал «Законность», учредителем которого выступает Генеральная прокуратура РФ. Изучение сотрудниками прокуратуры содержащихся в данном периодическом издании научных статей способствует поддержанию высокого уровня профессионализма в органах прокуратуры, повышению правовой культуры.

Также в структуру Научно-исследовательского института Университета прокуратуры РФ входит отдел научного обеспечения организации прокурорской деятельности, в котором осуществляются научные исследования и актуальные и значимые научные разработки по направлениям прокурорского надзора, прокурорской деятельности. Работа данного отдела Научно-исследовательского института оказывает влияние на научную обеспеченность организации работы прокуратуры.

Как часть научного обеспечения деятельности прокуратуры могут рассматриваться и мероприятия по подготовке научно-педагогических кадров, которая осуществляется в образовательных и научных организациях прокуратуры, в основном в Университете прокуратуры РФ. Такая деятельность способствует развитию научного изучения вопросов прокурорской деятельности, проблем организации работы прокуратур.

В целом при планировании каких-либо законодательных изменений, касающихся вопросов деятельности органов прокуратуры, в том числе организации работы прокуратур, в случае реформирования структуры, системы органов прокуратуры следует основываться в первую очередь именно на научных исследованиях, имеющих научные работы. То есть подобного рода изменения должны быть научно обоснованы.

Также в настоящее время имеет место актуальная проблема, связанная с научным обеспечением организации работы прокуратуры, заключающаяся в том, что по некоторым институтам прокурорской деятельности, вопросам прокурорского надзора отсутствуют научные монографии.

По данному вопросу в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» имеет

место законодательный пробел, поскольку правовое и научное обеспечение органов прокуратуры не урегулировано в данном Законе, в связи с чем представляется обоснованным дополнить Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» статьей 51.1 следующего содержания:

«Статья 51.1. Систематизация законодательства в органах прокуратуры

1. В органах прокуратуры производится систематизация законодательства с целью отслеживания изменений в законодательстве.

2. Порядок проведения систематизации законодательства в органах прокуратуры устанавливается приказом Генерального прокурора Российской Федерации.

3. Методические рекомендации по осуществлению прокурорского надзора, издаваемые Генеральной прокуратурой Российской Федерации, прокуратурами субъектов Российской Федерации, необходимо использовать в работе нижестоящим прокуратурам».

Введение данной нормы также важно, поскольку имеет место приказ Генерального прокурора по данному вопросу, но норма федерального законодательства, в развитие которой принят приказ, отсутствует.

Таким образом, под закрытым административно-территориальным образованием (ЗАТО) понимается административно-территориальное образование, имеющее органы местного самоуправления. ЗАТО создается в целях обеспечения безопасного функционирования находящихся на его территории организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, военных и иных объектов (далее — организации и (или) объекты), для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан¹⁰. Прокуратурой ЗАТО более активно и быстро раскрываются та-

¹⁰ Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1 (ред. от 29.06.2018) «О закрытом административно-территориальном образовании». Ст. 1 // Российская газета. № 190. 26.08.1992.

кие преступления, как убийство, угон, кража, разбой. Этому способствует строгий пропускной режим и активное взаимодействие между правоохранительными органами всех субъектов муниципалитета. При этом в целях совершенствования научного и правового обеспечения организации работы прокуратуры ЗАТО проку-

рорским работникам необходимо своевременно отслеживать изменения, вносимые в действующее законодательство, также в прокуратурах следует более активно использовать имеющиеся методические рекомендации по вопросам прокурорской деятельности, изучать научные работы по актуальным проблемам права.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Бобырев В. В., Андреев Г. В.* О развитии прокуратуры Российской Федерации (проблемы и пути их решения) // *Право и безопасность*. — 2008. — № 4. — С. 47.
2. *Зайцев О. А., Смирнов П. А.* Прокурорский надзор в Российской Федерации. — М. : Экзамен, 2014.
3. *Максимов В. А.* Управление в органах прокуратуры: понятие, значение, сущность // *Гражданин и право*. — 2007. — № 6. — С. 3—4.
4. *Скуратов Ю. И.* Правоохранительные органы Российской Федерации / под ред. Ю. И. Скуратова, В. М. Семенова. — М. : Юрид. лит., 2008.
5. *Смирнов А. Ф.* Правовые и организационно-управленческие основы деятельности прокуратуры в России // *Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации*. — М., 2005. — С. 17—18.
6. *Стрельников В. В.* Организационно-правовые проблемы, связанные с проведением систематизации законодательства в органах прокуратуры // *Право и экономика*. — 2014. — № 11. — С. 41.

Материал поступил в редакцию 14 мая 2019 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Bobyrev V. V., Andreev G. V.* O razvitii prokuratury Rossijskoj Federacii (problemy i puti ih resheniya) // *Pravo i bezopasnost'*. — 2008. — № 4. — S. 47.
2. *Zajcev O. A., Smirnov P. A.* Prokurorskiy nadzor v Rossijskoj Federacii. — M. : Ekzamen, 2014.
3. *Maksimov V. A.* Upravlenie v organah prokuratury: ponyatie, znachenie, sushchnost' // *Grazhdanin i pravo*. — 2007. — № 6. — S. 3—4.
4. *Skuratov Yu. I.* Pravoohranitel'nye organy Rossijskoj Federacii / pod red. Yu. I. Skuratova, V. M. Semenova. — M. : Yuridicheskaya literatura, 2008.
5. *Smirnov A. F.* Pravovye i organizacionno-upravlencheskie osnovy deyatel'nosti prokuratury v Rossii // *Osnovy organizacii i upravleniya v organah prokuratury Rossijskoj Federacii*. — M., 2005. — S. 17—18.
6. *Strel'nikov V. V.* Organizacionno-pravovye problemy, svyazannye s provedeniem sistematizacii zakonodatel'stva v organah prokuratury // *Pravo i ekonomika*. — 2014. — № 11. — S. 41.