

УДК 342.5

DOI: 10.34670/AR.2021.27.87.040

**Организационно-правовые основы организации прокурорской деятельности в Удмуртской Республике на современном этапе: перспективы развития**

**Козлова Лиана Николаевна**

Соискатель,  
Удмуртский государственный университет,  
426034, Российская Федерация, Ижевск, ул. Университетская, 1;  
e-mail: lia-usmanova@yandex.ru

**Аннотация**

В статье отражены основные проблемные моменты, связанные с определением правового статуса органов прокуратуры. В связи с провозглашением России демократическим правовым федеративным государством, принятием Конституции 1993 г. и ряда демократических преобразований в обществе, появилась необходимость переосмысления правового статуса и значения целого ряда правовых институтов, в том числе института прокурорского надзора. Проанализировав организацию и основные направления деятельности органов прокуратуры Удмуртии на современном этапе, сделан вывод, что Удмуртии по-прежнему необходим орган, осуществляющий надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Удмуртии.

Прокуратура Удмуртии на современном этапе развития общественных отношений представляет собой особый государственный орган, осуществляющий от имени Российской Федерации реализацию в обществе таких основополагающих принципов, как законность, соблюдение правопорядка и защита прав граждан. Кроме того, отмечена особая роль органов прокуратуры Удмуртии в правотворчестве и правовом просвещении граждан. Это связано, с широкой распространённостью прокурорского надзора практически на все сферы правовых отношений, и осведомленностью органов прокуратуры о состоянии правового регулирования и исполнении законов в Удмуртии.

Рассмотрение вопроса совершенствования органов прокуратуры Удмуртии должно рассматриваться с точки зрения Удмуртии как правового государства. Развитие органов прокуратуры как эффективного органа надзора за законностью необходимо рассматривать при наличии таких необходимых условий как господство закона во всех сферах жизнедеятельности общества, подчинение закону самого государства и его органов, незыблемость свободы личности, прав и интересов гражданина, взаимная ответственность государства и личности, равенство всех граждан перед законом и судом.

**Для цитирования в научных исследованиях**

Козлова Л.Н. Организационно-правовые основы организации прокурорской деятельности в Удмуртской Республике на современном этапе: перспективы развития // Вопросы российского и международного права. 2021. Том 11. № 7А. С. 300-314. DOI: 10.34670/AR.2021.27.87.040

**Ключевые слова**

Прокуратура Удмуртии, функционирование прокуратуры Удмуртии, перспективы развития прокуратуры Удмуртии.

**Введение**

Ряд исследователей рассматривая вопрос совершенствования прокуратуры России определяют, чтобы более глубоко понять предназначение и перспективы развития прокуратуры России, в том числе и Удмуртской Республики, необходимо рассматривать прокуратуру как орган власти, который имеет исторические корни. Как известно, после распада СССР, Россия стала самостоятельным, независимым государством. В 1993 г. была принята Конституция РФ. Впервые в истории российского государства в Конституции была выделена специальная глава о гарантированных правах и свободах человека и гражданина, а защита и реализация этих прав и свобод объявлена важнейшей задачей и содержанием деятельности государства. Кроме того, было провозглашено, что права и свободы человека и гражданина являются главным ориентиром законотворчества и правоприменительной практики. В новых условиях потребовался пересмотр некоторых принципов деятельности прокуратуры.

**Основное содержание**

В научных и политических кругах, а также в общественном мнении возникли споры о роли и значении этого государственного института в системе органов государственной власти. Одна часть ученых-правоведов, политических деятелей, выступала за резкое сужение сферы деятельности органов прокуратуры, изъятие у нее ряда полномочий, мотивируя недопустимостью государственного вмешательства в частные дела [Жуйков, 1995]. В качестве обоснования своего подхода ученые ссылались на то, что в России прокуратура представляет собой рудимент советской тоталитарной системы, что, в свою очередь, является тормозом общественного прогресса.

Сторонники иной точки зрения, а именно А. Д. Бойков, В. П. Рябцев, К. Ф. Скворцов, были убеждены в том, что необходимо сохранить прокуратуру как многофункциональный орган правоохраны и провести реформирование институтов прокуратуры в целях усиления защиты прав и свобод граждан, укрепления законности путем определения новых приоритетов в задачах и формах ее работы [Бойков, Скворцов, Рябцев, 1998]. Они отмечали, что процесс реформирования должен учитывать отечественные традиции, уровень социально-экономического и политического развития российского общества, правовой культуры населения, развития судебной власти и других элементов правовой системы государства. Для чего необходимо использовать формы и методы прокурорской деятельности, которые уже зарекомендовали себя с положительной стороны.

7 января 1992 г. Верховным Советом РФ был принят Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее по тексту закон о прокуратуре). В законе о прокуратуре были сохранены традиционно сложившиеся отрасли надзора за точным и единообразным исполнением законов, однако исчезло определение надзора прокуратуры как «высшего» надзора. Генеральный прокурор Российской Федерации не был включен в конституционный перечень субъектов законодательной инициативы, лишен права обращаться в Конституционный Суд РФ по вопросам соответствия правовых актов Конституции. Как

отмечает В. Г. Бессарабов, если бы тенденция ограничения функций прокуратуры возобладала при принятии в дальнейшем изменений и дополнений в закон РФ о прокуратуре, то роль прокурорского надзора была бы сильно снижена. Однако Федеральным законом от 17.11.1995 г. №168-ФЗ были внесены поправки в большинство статей закона о прокуратуре. В новой редакции закона было определено, что органы прокуратуры образуют единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющую надзор за исполнением действующих на ее территории законов. На первом плане по-прежнему осталось обеспечение верховенства закона, единство и укрепление законности, однако основой прокурорской деятельности стала защита прав и свобод человека и гражданина. Кроме того, реформирование института прокуратуры РФ в целях усиления защиты прав и свобод граждан и укрепления законности было выражено в закреплении в ст. 4 закона о прокуратуре принципов организации и деятельности прокуратуры. А именно, принципы централизации, единства, законности, независимости и гласности прокурорского надзора.

В данном исследовании нам бы хотелось рассмотреть организацию и деятельность прокуратуры Удмуртии на современном этапе, с целью определения перспектив развития.

В настоящее время в прокуратуру Удмуртской Республики входят 34 прокуратуры. Общая численность сотрудников составляет 486 человек, среди них 85 заняты в центральном аппарате прокуратуры республики. В соответствии со ст. 40.1 Федерального закона от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 29.07.2017) «О прокуратуре Российской Федерации» прокурорами могут быть граждане Российской Федерации, получившие высшее юридическое образование, по имеющей государственную аккредитацию образовательной программе и обладающие необходимыми профессиональными и моральными качествами, способные по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них служебные обязанности. Процесс обучения и постоянного совершенствования профессиональных знаний, умений и навыков, необходимых для успешного выполнения задач, возложенных на органы прокуратуры УР, организуется в соответствии с требованиями закона о прокуратуре, приказов Генпрокуратуры России от 04.10.2010 № 373 «О совершенствовании системы подготовки, повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников органов прокуратуры Российской Федерации» и от 20.02.2013 N 80 «Об основных направлениях работы с кадрами в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации».

В соответствии с Положением о профессиональной подготовке прокурорских работников органов прокуратуры Удмуртской Республики, утвержденным Приказом прокурора УР от 30.12.2011 г. основными задачами профессиональной подготовки прокурорских работников являются:

1. Подготовка квалифицированных кадров для органов прокуратуры в соответствии с требованиями, предъявляемыми к прокурорской деятельности;

2. Изучение действующего законодательства, судебной практики, приказов Генерального прокурора РФ и прокурора Удмуртии и их практическое применение при осуществлении прокурорского надзора, основополагающих международно-правовых договоров РФ, регламентирующих права и свободы человека и гражданина, а также вопросы международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства;

3. Развитие у работников органов прокуратуры профессионально-психологических качеств и навыков, необходимых для успешного решения конкретных практических задач;

4. Совершенствования стиля и методов работы руководителей органов прокуратуры по управлению, обучению и воспитанию подчиненных работников, внедрению передовых форм и

методов работы, основ научной организации труда и др.

Работу по профессиональной подготовке прокурорских работников организует отдел кадров прокуратуры Удмуртской Республики. В соответствии с Положением «О базовой прокуратуре», утвержденного приказом прокурора Удмуртской Республики от 30.05.2013 г. в целях упорядочения и совершенствования работы по профессиональному становлению прокурорских работников в органах прокуратуры УР определяются базовые прокуратуры, т.е. прокуратуры города, района или другая приравненная к ней территориальная и специализированная прокуратура, которая реализует функции по повышению профессионального уровня прокурорских работников городского и районного звена. В соответствии с приказом прокурора Удмуртской Республики от 30.05.2013 г. «Об утверждении Положения о базовой прокуратуре» базовыми прокуратурами, обеспечивающими проведение постоянно действующих семинарских занятий, являются – Глазовская межрайонная прокуратура, Можгинская межрайонная прокуратура, прокуратура г. Сарапула, прокуратура Индустриального района г. Ижевска. Обучение прокурорских работников в базовой прокуратуре осуществляется путем проведения мероприятий учебного и методического характера, стажировки, оказания методической помощи. Мероприятия учебного и методического характера проводятся не реже 1 раза в квартал. Обучение проводится в различных формах: лекции, практические занятия, деловые игры, круглые столы, просмотр учебных фильмов и т. д. Также, не реже одного раза в год в соответствии с планом работы прокуратуры республики по повышению профессиональной подготовке кадров проводятся республиканские научно-практические конференции. К участию в конференциях привлекаются наиболее опытные практические работники правоохранительных и судебных органов, специалисты контролирующих органов, профессорско-преподавательский состав Удмуртского государственного университета с целью выработки единого подхода в применении сложных вопросов права и прокурорской практики, расширения обмена опытом. Оказание методологической помощи осуществляется путем направления в прикрепленные прокуратуры материалов информационно-методологического характера, согласованные с прокурором УР. Особое место в системе профессионального обучения прокурорских работников отводится подготовке молодых специалистов. После принятия на службу молодого специалиста за ним закрепляется наставник из числа работников, имеющих опыт практической работы, деятельность наставника и молодого специалиста регламентируется Положением «О наставничестве в органах прокуратуры Удмуртской республики», утвержденным приказом прокурора УР от 30.12.2008 г. В связи с тем, что в последние годы в органах прокуратуры принимается много молодых специалистов, выпускников юридических ВУЗов, не имеющих практического опыта работы или незначительный опыт работы, то остро встает вопрос адаптации молодого сотрудника в коллективе, повышения его профессиональной квалификации и приобретения практических навыков [Войтович, 2013]. В последние годы возросли требования к работе наставников, повысилась их персональная ответственность за успешное становление молодых сотрудников. Систематически на заседаниях Совета наставников прокуратуры республики заслушиваются отчеты наставников. На сегодняшний момент в структуре прокуратуры Удмуртии работают высококвалифицированные профессионалы. Формирование профессионального кадрового корпуса осуществляется на постоянной системной основе. Существующий состав прокурорских работников является достаточно сбалансированным и обеспечивает необходимое сочетание молодых и опытных сотрудников. За последние 30 лет в прокуратуре УР сменилось 30 династий прокуроров и следователей.

Многие работники и ветераны прокуратуры имеют высокие правительственные награды, в том числе ордена «Знак Почета», медали «За трудовое отличие» и «За трудовую доблесть», медаль ордена «За заслуги перед отечеством» 2 степени, почетные грамоты Генерального прокурора РФ. В числе работающих 11 человек имеют звания «Почетный работник прокуратуры РФ», 6 - нагрудный знак «За безупречную службу», 8 - нагрудный знак «За верность закону» 1 степени, 6 - нагрудный знак «За верность закону» 2 степени, 8 - нагрудный знак «За верность закону» 3 степени, 4 - медаль «Ветеран прокуратуры», 18 прокуроров удостоены звания «Заслуженный юрист УР».

Рассматривая деятельность прокуратуры Удмуртской Республики на современном этапе, хотелось бы отметить, что практически невозможно отразить весь объем работы прокуратуры Удмуртии, поэтому остановимся на некоторых направлениях ее деятельности. В Приказе Генерального Прокурора РФ №195 от 07.12.2007 г. «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (далее Приказ № 195) основным направлением надзорной деятельности прокуратуры является надзор за законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина. В п. 4 Приказа № 195 выделен надзор за соответствием конституций республик, уставов, законов, нормативно правовых актов субъектов РФ, а также уставов муниципальных образований Конституции РФ и федеральным законам. Органы прокуратуры Удмуртии осуществляли надзор за законностью правовых актов практически с момента своего образования. Деятельность прокуратуры Удмуртии по предупреждению нарушений законности местными органами власти осуществлялась в основном путем предварительного просмотра проектов их постановлений и распоряжений и дачи замечаний по ним. С 1924 г. этот метод надзора стал использоваться работниками прокуратуры на постоянной основе. Местные органы принимали, как правило, замечания и вносили изменения в проекты нормативных актов. В настоящее время по-прежнему изучение проектов нормативных правовых актов органов государственной власти Удмуртии и органов местного самоуправления является основной формой участия органов прокуратуры Удмуртской Республики в нормотворческой деятельности. Так, в 2020 году прокуратурой Удмуртии изучено 112 проектов республиканских законов, в отношении 15 законопроектов направлены замечания о несоответствии федеральному законодательству. Все замечания были учтены.

Также за 2020 г. прокуратурой Удмуртской Республики изучено 1360 проектов указов Главы Удмуртской Республики, имеющих нормативный характер, проектов постановлений Правительства Удмуртской Республики и проектов нормативных правовых актов иных республиканских исполнительных органов власти. В отношении 91 проекта направлены заключения о несоответствии федеральному законодательству, которые в дальнейшем были учтены.

Кроме того, прокуроры городов и районов Удмуртской Республики в 2020 году изучили 8760 проектов муниципальных актов, по итогам изучения которых дано 47 отрицательных заключения. Замечания, изложенные в заключениях прокуроров, были учтены. В отношении одного проекта прокурор принес протест, который впоследствии удовлетворен и незаконный нормативный правовой акт приведен в соответствие с федеральным законодательством.

Характер задач, а также содержание деятельности органов прокуратуры, распространенность прокурорского надзора практически на все сферы правовых отношений, дают возможность органам прокуратуры иметь ясное представление не только об исполнении законов, но и о состоянии правового регулирования. Как отмечает А. Я. Сухарев, «не

использовать имеющуюся у прокуратуры разностороннюю информацию, получаемую в результате осуществления надзора за исполнением законов, о пробелах правового регулирования было бы крайне неразумным»[Сухарев, 2001].

Конституция РФ 1993 г. упразднила право законодательной инициативы Генерального прокурора РФ, которым он наделялся в течение длительного времени. Однако Конституциями субъектов Российской Федерации прокурорам предоставляется право законодательной инициативы в соответствующем законодательном (представительном) органе власти. В соответствии со ст. 37 Конституции УР право законодательной инициативы в Государственном Совете Удмуртской Республики принадлежит Прокурору Удмуртской Республики по вопросам его ведения. Так, в 2020 году органы прокуратуры Удмуртской Республики в рамках реализации законотворческой инициативы разработали 3 законопроекта:

- «О внесении дополнений в Закон Удмуртской Республики «Об установлении административной ответственности за отдельные виды правонарушений»;

- «О внесении изменений в Закон Удмуртской Республики от 23 июня 2006 года N 29-РЗ «О наделении органов местного самоуправления в Удмуртской Республике государственными полномочиями по созданию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав»;

- «О внесении отдельных изменений в Закон Удмуртской Республики «О мерах по защите прав граждан - участников долевого строительства многоквартирных домов на территории Удмуртской Республики, пострадавших от действий (бездействия) недобросовестных застройщиков».

Все законопроекты, подготовленные органами прокуратуры республики в рамках реализации законотворческой инициативы, рассмотрены Государственным Советом Удмуртской Республики и приняты в качестве законов.

Продолжая исследование деятельности прокуратуры Удмуртии на современном этапе, хотелось бы отметить, что одним из приоритетных направлений в работе прокуратуры УР является вопрос законности распоряжения государственным имуществом, противодействие коррупции (п. 8.2 Приказа № 195). В приказе Прокурора УР от 20.02.2015 г. № 20 «Об организации в прокуратуре УР надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» определено, что важнейшей задачей надзорной деятельности является своевременное предупреждение коррупционных правонарушений, выявление и устранение их причин и условий и минимизация (ликвидация) последствий коррупционных правонарушений. Также говорится о необходимости усиления надзора за законностью правовых актов органов государственной власти республики, органов местного самоуправления в области противодействия коррупции. Рассмотрим результаты деятельности прокуратуры Удмуртии по надзору за исполнением законов о коррупции (таблица 1).

**Таблица 1 - Эффективность прокурорского надзора за исполнением законодательства о коррупции за 2019 - 2020 гг.**

Первое полугодие	Выявлено нарушений закона	Принесено протестов	Внесено представлений об устранении нарушения закона	По результатам рассмотрения привлечены к дисциплинарной ответственности	Возбуждено уголовных дел по инициативе прокурора
2019	876	256	326	232	1
2020	980	283	411	268	38

Данные таблицы отражают достаточно высокую эффективность работы прокуратуры УР в данной сфере, количество выявленных нарушений возросло в 2020 г. по сравнению с 2019 г. на 12 %, протестов на 11 %, представлений на 26%.

Кроме того, за 6 месяцев 2020 года органами прокуратуры республики изучено 9 374 нормативных правовых акта и их проектов, выявлено 586 НПА и их проектов, содержащих коррупциогенные факторы. Всего в 582 нормативных правовых актах выявлено 609 коррупциогенных факторов. В основном, указанные факторы были выявлены в нормативных правовых актах органов местного самоуправления.

Недостатком в работе прокуратуры УР в указанной сфере является отсутствие систематического подхода к осуществлению надзора. Проведение проверок ограничено исполнением должностными лицами обязанности по предоставлению сведений о доходах. Зачастую не реализуются полномочия, предусмотренные ФЗ от 03.12.2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

Одним из основных направлений деятельности прокуратуры Удмуртии в соответствии с п. 7.1 Приказа № 195 является защита закрепленных в Конституции РФ прав на охрану здоровья и медицинскую помощь, социальное обеспечение, трудовых, жилищных и иных прав и свобод человека и гражданина. Так, вопросы соблюдения трудового законодательства, своевременности выплаты заработной платы находятся на особом контроле прокуратуры Удмуртской Республики. Результатом совместной работы прокуратуры Удмуртии с органами власти республики в 2020 г. году стала погашенная задолженность по заработной плате на сумму более 111 млн руб. Руководителям предприятий объявлено 228 предостережения о недопустимости нарушения трудового законодательства. За нарушение сроков выплаты заработной платы к административной ответственности привлечено 429 виновных лиц, из них одно дисквалифицировано. Внесено 584 представления, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 405 человек. По материалам прокурорских проверок по фактам несвоевременной выплаты заработной платы возбуждено 24 уголовных дела.

В ходе осуществления надзора прокуратуры Удмуртии за соблюдением предоставления мер поддержки медицинским работникам было установлено, что в июне 2020 г. 39 работникам подразделений службы скорой медицинской помощи трёх сельских районных больниц не начислены причитающиеся федеральные стимулирующие выплаты на сумму более 1,4 млн руб. за оказание скорой медицинской помощи гражданам. После вмешательства прокуроров данные выплаты были произведены. Всего после вмешательства прокуроров медицинским работникам республики произведены стимулирующие выплаты на общую сумму 9,8 млн руб. [Николаев, 2021]

Также со слов заместителя прокурора Удмуртской Республики, приоритетными направлениями в 2020 г. являлись надзор за соблюдением законодательства в сфере жилищных прав граждан, здоровья, образования, защиты окружающей среды [Попов, 2021]. Граждане чаще всего обращались в прокуратуру Удмуртии по вопросам соблюдения трудового законодательства (чаще всего невыплата заработной платы), нарушения прав в сфере ЖКХ, обманутых дольщиков, исполнения судебных решений о взыскании задолженности. Органы прокуратуры принимали меры при нарушениях центрами занятости населения сроков регистрации граждан в качестве безработных, порядка назначения пособий, сроков и порядка проведения ремонтных работ в медицинских учреждениях, затягивания сроков исполнения

контрактов на строительство фельдшерско-акушерских пунктов и в других сферах.

На протяжении всей истории работы прокуратуры Удмуртской Республики одним из наиболее социально значимым и сложным участком является надзор за исполнением требований законов, направленных на защиту прав и законных интересов несовершеннолетних. В докладе прокурора Удмуртской Республики «Об итогах работы по укреплению законности и правопорядка и задачах по совершенствованию прокурорского надзора» от 06 февраля 2020 г., отмечается, что проверки прокуратуры Удмуртии сосредоточены на соблюдении законодательства об образовании, профилактике преступности, организации отдыха и оздоровления детей, защите прав детей-сирот. Рассмотрим результаты деятельности прокуратуры по надзору за соблюдением законности в сфере защиты прав несовершеннолетних.

**Таблица 2 - Результаты деятельности прокуратуры по надзору за соблюдением законности в сфере защиты прав несовершеннолетних за 2019-2020 гг.**

Год	Выявлено нарушений закона	Принесено протестов	Внесено представлений
2019	7648	1415	1763
2020	8001	1459	1879

Данные таблицы отражают увеличение количества выявленных нарушений на 4,6%, принесенных протестов на 3,1% и внесенных представлений на 6,6%. Тем самым можно сделать вывод об эффективности работы прокуратуры в данной сфере.

Кроме того, особое внимание прокуратурой Удмуртии уделяется негативной тенденции алкоголизации, наркомании молодежи, правонарушениям, совершаемым незанятыми подростками, а также, несоблюдению ст. 14 ФЗ от 29.12.2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред здоровью и развитию». Так, например, прокурор Киясовского района обратился в суд о закрытии сайта, на котором содержалась информация о способах, методах изготовления и использования наркотических средств. Несовершеннолетний житель Киясовского района при изготовлении наркотического средства использовал информацию, полученную посредством сети «Интернет». Суд удовлетворил иск прокурора, признав информацию о способах, методах разработки, изготовления и использования наркотических средств, психотропных веществ на выявленном прокурором сайте, запрещенной. В докладе прокурора Удмуртской Республики «Об итогах работы по укреплению законности и правопорядка и задачах по совершенствованию прокурорского надзора» от 06 февраля 2020 г., отмечается рост преступлений, совершенных несовершеннолетними на 4,2%. В связи с этим в вышеуказанном докладе сделан вывод о том, что прокуратуре Удмуртии необходимо совместно с правоохранительными органами изучить причины роста числа преступлений, совершённых несовершеннолетними, выработать меры к активизации работы органов профилактики.

Помимо этого, деятельность органов прокуратуры Удмуртии распространяется на такие сферы как защита прав предпринимателей, безопасность дорожного движения, охрана окружающей среды, устранение нарушений в сфере оборонно-промышленного комплекса при импортозамещении, ценообразовании, обеспечение качества продукции и защита интеллектуальной собственности. А также, надзор за соблюдением конституционных прав граждан, поддержание государственного обвинения, соблюдение прав граждан при исполнении наказаний и др.

Одним из обсуждаемых моментов на сегодняшний день является вопрос о надзоре прокуратуры за досудебным следствием, о его пределах. По данной проблематике написано



большое количество статей и монографий. Согласно архивным данным, отраженным в первой главе нашего исследования, в течение советского периода формами взаимоотношений прокуратуры и следствия являлись прокурорский надзор за следствием и процессуальное руководство деятельностью следователей со стороны прокуроров. Федеральным законом от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» и Федеральным законом от 6 июня 2007 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» органы прокуратуры были лишены функции процессуального руководства расследованием преступлений, а следственные подразделения прокуратуры выделены в самостоятельный орган – Следственный комитет при Прокуратуре РФ. Ранее Следственный комитет входил в систему органов прокуратуры и возглавлялся Председателем Следственного комитета при Прокуратуре РФ. Следует отметить, что Председатель Следственного комитета при Прокуратуре РФ не подчинялся Генеральному прокурору РФ. В соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» Следственный комитет стал самостоятельным государственным органом. Не останавливаясь подробно в рамках данного исследования на вышеуказанной проблеме, необходимо отметить, что на сегодняшний день в Удмуртии надзор прокуратуры за досудебным следствием является эффективным и действенным методом борьбы с нарушением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства. Так, например, в докладе прокурора Удмуртской Республики «Об итогах работы по укреплению законности и правопорядка за 2019 г. и задачах по совершенствованию прокурорского надзора» от 06 февраля 2020 г. отмечается, что прокуратурой УР в рамках надзора на досудебной стадии уголовного судопроизводства в течение 2019 г. было выявлено более десяти тысяч нарушений (10659), 70% из которых допущены при приёме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. По инициативе прокуратуры восстановлено на учёте 498 преступления. Существует вероятность, что при последовательном реформировании прокуратуры и одновременно усилении и повышении квалификации и уровня подготовленности следователей, широкой осведомленности граждан о своих правах в данной сфере, и ряде других факторов возможно будет поставить вопрос о надзоре за следствием только в рамках общего надзора. Однако в связи с тем, что уголовное судопроизводство связано с ограничением прав граждан, исходя из статистических, архивных данных и исторически сложившимся эффективным взаимодействием следствия и прокуратуры, считаем, что в современных условиях данный вид надзора необходим. Реформирование, на наш взгляд, должно осуществляться, в рамках вопроса о наиболее эффективных формах и методах взаимодействия прокурора и следователя.

Одним из важных направлений деятельности прокуратуры является формирование правового сознания населения, профилактика совершения правонарушений. Согласно архивным материалам уже в период своего становления органы прокуратуры Удмуртии своими выступлениями на открытых заседаниях с привлечением общественности популяризировали советское законодательство и институты прокуратуры и суда, освещали сферу деятельности и полномочия прокуратуры. С момента организации прокуратуры в Удмуртии в местной газете «Ижевская правда» через печать население было поставлено в известность о задачах и деятельности прокуратуры. Результатом проведенной работы явилось массовое обращение в прокуратуру по различным вопросам, а также повышение авторитета прокуратуры в глазах населения.

В настоящий момент, в научной литературе по указанной проблеме обсуждаются вопросы, связанные с низким уровнем правосознания населения России. Характер и уровень

правосознания российских граждан отражены в результатах социологических исследований. Так, например, среди российской молодежи в возрасте от 13 до 30 лет меньше тех, кто считает Россию правовым (25%) или неправовым (12%) государством, большинство – «полуправовым» (52%), а есть и такие, кто не способен оценить жизнь государства с позиции права (11%) [Красильникова, 2020]. В 2013 г. для изучения уровня развития гражданского общества в Удмуртской Республике было проведено социологическое исследование, в ходе которого было опрошено 1600 жителей республики и 10 руководителей социально ориентированных некоммерческих организаций. По вопросу оценки респондентами уровня правовой грамотности населения Удмуртской Республики. Большая часть опрошенных (40,4%) оценивают правовую грамотность населения Удмуртской Республики на среднем уровне; примерно такое же количество респондентов (43,3%) считают уровень правовой грамотности населения низким; только 13,7% опрошенных высоко оценивают правовую грамотность населения Удмуртии. Как отмечает Уполномоченный по правам человека в УР ежедневно в Российской Федерации и Удмуртской Республике принимается огромное количество нормативных правовых актов, в которых не всегда бывает легко разобраться опытным юристам, тем более гражданам. Незнание собственных прав и неумение на практике их отстаивать зачастую приводят к непоправимым последствиям. Именно поэтому остро стоит вопрос правового просвещения жителей Удмуртии.

Как известно, прокуратура обладает большим количеством информации о нарушениях законодательства, которая пока еще недостаточно востребована и открыта для населения. Кроме того, прокуратура как орган государственной власти, действует только присущими ей методами и может играть значительную роль в правовом просвещении граждан. Правовой основой деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению населения являются приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 N 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» и приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02 августа 2018 года N 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию». Также, Федеральным законом от 23.06.2016 N 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» органы прокуратуры включены в состав субъектов профилактики правонарушений. Одним из направлений такой профилактики является повышение уровня правовой грамотности и развитие правосознания граждан.

На сегодняшний день работа органов прокуратуры Удмуртии по правовому просвещению граждан осуществляется в тесном контакте с органами государственной власти, общественными объединениями, средствами массовой информации. Так, в течение 2020 года работники органов прокуратуры Удмуртской Республики провели в общей сложности 6636 мероприятий по формированию правовой культуры общества, повышению юридической осведомленности граждан, в том числе, 1960 лекций (бесед, иных выступлений), 3978 выступлений в средствах массовой информации. Приоритетными темами в выступлениях прокуроров городов и районов были противодействие нарушению социальных и трудовых прав, преступности несовершеннолетних и нарушению их прав, коррупции, экстремизму и терроризму.

Большое внимание работниками прокуратуры Удмуртии уделяется работе с несовершеннолетними и молодежью. В рамках деятельности по правовому просвещению несовершеннолетних и их родителей прокуроры городов и районов достаточно активно выступают в образовательных учреждениях – проводят круглые столы, классные часы, родительские собрания, в том числе, во взаимодействии с представителями субъектов системы

профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также органов местного самоуправления. Так, работники прокуратуры Игринского района совместно с сотрудниками системы профилактики правонарушений несовершеннолетних провели классные часы в старших классах нескольких школ поселка Игра. До учеников школы была доведена информация об отдельных положениях действующего законодательства в сфере охраны жизни и здоровья детей и их прав, о функционировании и принципах работы телефонов доверия, разъяснена ответственность за совершение правонарушений и преступлений, в том числе, в быту, в сфере незаконного оборота наркотических и психотропных веществ. Аналогичные мероприятия проведены прокурорами Вавожского, Граховского, Сюзунского, Малопургинского и других районов республики.

В ходе деятельности органов прокуратуры Удмуртии по правовому просвещению граждан по инициативе работников отдела по надзору за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи состоялось заседание Межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Удмуртской Республики. На заседании были рассмотрены вопросы о причинах гибели детей в результате суицида. По итогам совещания были приняты дополнительные меры, направленные на профилактику в данной сфере, разработан порядок оказания оперативной помощи несовершеннолетним, склонным к совершению суицидов. Также результатом этой деятельности прокуратуры республики стало создание республиканской и муниципальной бригады, в состав которых вошли медики и психологи, оказывающие помощь несовершеннолетним и их родителям.

Кроме этого, органами прокуратуры разрабатывается и издается печатная продукция по вопросам повышения уровня правосознания граждан, используются такие формы распространения правовой информации как размещение информации на стендах, баннерах, световых табло и др.

Таким образом, на сегодняшний день, на наш взгляд, деятельность прокуратуры Удмуртии по правовому просвещению граждан по-прежнему является актуальной и необходимой. Это связано, прежде всего, с предназначением прокуратуры, как органа обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, а также широкой осведомленностью органов прокуратуры о состоянии правового регулирования и исполнении законов в Удмуртии.

Подводя итог сказанному, хотелось бы отметить, что прокуратура Удмуртской Республики, являясь одним из структурных подразделений прокуратуры Российской Федерации, осуществляет надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, и исполнением законов, действующих на территории УР. Все приоритеты, определенные для прокуратуры РФ на федеральном уровне, полностью воплощаются на территории Удмуртской Республики. Проанализировав деятельность прокуратуры Удмуртии на современном этапе, хотелось бы отметить, что на сегодняшний день определение прокуратуры как «рудимента советской тоталитарной системы», «тормоза общественного прогресса» рядом ученых, является, на наш взгляд, необоснованным, так как репрессивный характер деятельности прокуратуры Удмуртии имел место в определенный исторический период и имел место при определенных условиях развития страны. На сегодняшний день ставить вопрос об упразднении прокуратуры не представляется логичным. Анализ статистических данных о деятельности прокуратуры Удмуртии, приведенных в данной работе, подтверждает, что в современных условиях прокурорский надзор является важнейшей гарантией обеспечения законности. Высокий профессионализм сотрудников органов прокуратуры, широкая распространённость прокурорского надзора, возможности для использования информации, полученной в процессе

осуществления надзора, все это определяет необходимость и перспективы прокурорского надзора в Удмуртии. Таким образом, следует отметить, что Удмуртии по-прежнему необходим орган, осуществляющий надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Удмуртии.

Кроме того, хотелось бы отметить, что на момент становления органов прокуратуры Удмуртии, существовали предпосылки возникновения института прокуратуры, а именно, разнообразная сеть контрольных органов не способствовала укреплению законности и правопорядка в республике. На сегодняшний день, считаем, что актуальность данного вопроса сохраняется. Как правило человеку, права которого, по его мнению, нарушены, и не знакомому с системой органов контроля и надзора, очень сложно понять куда обратиться за восстановлением нарушенных прав. Несмотря на то, что уже проявились тенденции в сторону перераспределения функциональной нагрузки от прокуратуры к другим органам (уполномоченный по правам человека в УР, судебные, контрольные органы) прокуратура Удмуртии не утратила своего многообразия и актуальности [Пономаренко, 2006].

### Заключение

Рассмотрение вопроса совершенствования органов прокуратуры УР должно рассматриваться с точки зрения Удмуртии как правового государства. Развитие органов прокуратуры как эффективного органа надзора за законностью необходимо рассматривать при наличии таких необходимых условий как господство закона во всех сферах жизнедеятельности общества, подчинение закону самого государства и его органов, незыблемость свободы личности, прав и интересов гражданина, взаимная ответственность государства и личности, равенство всех граждан перед законом и судом [Пономаренко, 2006]. Кроме того, совершенствование надзорной деятельности прокуратуры Удмуртии, как и России, на наш взгляд, необходимо рассматривать с точки зрения повышения эффективности деятельности органов прокуратуры по профилактике совершения правонарушений и разработки действенной независимой системы оценки результатов деятельности органов прокуратуры.

### Библиография

1. Ванькаев А. Н. Прокуратура России: Исторический опыт и перспективы // История государства и права. – 2007. - N 15.
2. Бессарабов В. Г. Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации: автореф. дис. ... д.ю.н.: 12.00.02, 12.00.11 / Владимир Григорьевич Бессарабов. - М., 2001.
3. Бессарабов В. Г. Постсоветская российская прокуратура. // Журнал российского права. - март 2003 г. - N 3. 148-156 с.
4. Бойков А. Д., Скворцов К. Ф., Рябцев В. П. Проблемы развития правового статуса российской прокуратуры. М., 1998.
5. Бывальцева С.Г. Современная концепция развития российской прокуратуры // Бизнес, Менеджмент и Право. - Екатеринбург: Бизнес, Менеджмент и Право - 2013. - № 2. – С. 84-86.
6. Войтович В. Ю. Государственная и муниципальная служба: учебное пособие. – Ижевск: Изд-во «Удмуртский университет», изд-во Института экономики и управления ФГБОУ ВПО «УдГУ», 2013.
7. Годовой доклад прокурора Удмуртской республики № 20-18-2017 от 25.01.2017 г.
8. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Удмуртской Республике за 2016 год. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в УР. - Режим доступа: <http://ombudsman.udmurt.ru/doc/ezhdoklad.php>
9. Годовой доклад прокурора Удмуртской республики № 20-18-2017 от 25.01.2017 г.
10. Докладная записка прокурора Удмуртской Республики. «Итоги работы органов прокуратуры Удмуртии по правовому просвещению граждан за 2020 год».

11. Доклад первого заместителя прокурора Удмуртии «Об итогах правотворческой деятельности органов прокуратуры Удмуртии на 1 января 2021 г.»
12. Жуйков В. М. Право человека и власть закона. Вопросы судебной защиты / Жуйков В. М. - 2-е изд., доп. и испр. - М.: Изд-во РПА МЮ РФ, 1995. - 284 с.
13. Зеленский В. Д. Прокурорский надзор и качество расследования // Общество и право - 2012. - №2 (39). – С. 178-180.
14. Ильин И. А. О монархии и республике. Собр. соч. Т. 4. М., 1994.
15. Красильникова Ю. В. Анализ современного состояния правосознания российского общества [Электронный ресурс] // Власть, 2010. - №7 - Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/analiz-sovremenного-sostoyaniya-pravosoznaniya-rossiyskogo-obschestva>
16. Коршунов И. Г. О проблемах реформирования прокурорского надзора в современный период // Вестник Кемеровского государственного университета - 2013. - N 4(56) - Т. 1. - С. 293 - 296.
17. Николаев А. Ю. Опасность пандемии обусловила напряженную работу прокуроров во всех сферах. // Удмуртская Правда. – 2021. - № 3. // URL. [https://udmpravda.ru/wp-content/uploads/2021/01/up03\\_28-01-2021s.pdf](https://udmpravda.ru/wp-content/uploads/2021/01/up03_28-01-2021s.pdf)
18. Официальный сайт прокуратуры УР // URL: <https://udmproc.ru/news/show/prokuraturoj-udmurtskoj-respubliki-podvedeny-itogi-nadzornoj-raboty-za-soblyudeniem-prav-grazhdan-na-oplatu-truda-za-2019-god-1>
19. Пономаренко С. В. К вопросу о месте и роли прокуратуры в России: история и современность // Вестник российского университета дружбы народов, 2006. — № 3. — С. 232–237
20. Приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 20.02.2013 N 80 «Об основных направлениях работы с кадрами в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации» // Законность. - 2013. - № 5
21. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02 августа 2018 года N 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» // Законность. – 2018. - № 9
22. Резюме отчёта социологического исследования по проблемам деятельности и развития социально ориентированных некоммерческих организаций в 2013 г. // URL: <http://nko.economy.gov.ru/Files/ClaimDocuments/2baff39b-b3a6-44eb-a10d-b961dbff898e.pdf>
23. Российский прокурорский надзор (Под ред. А. Я. Сухарева) - М.: Норма, Инфра-М, 2001. — С.384
24. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 18.04.2018) "О прокуратуре Российской Федерации" // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 20 февраля 1992 г., N 8, ст. 3665
25. Федеральный закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета. – 2007. - N 122
26. Федеральный закон от 6 июня 2007 г. N 90-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // Российская газета. - 2007. - N 123
27. Федеральный закон от 23.06.2016 N 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Российская газета. - 2016. - N 139

## **Organizational and legal bases of the organization of prosecutor's activity in the Udmurt Republic at the present stage: development prospects**

**Liana N. Kozlova**

PhD Applicant,  
Udmurt State University,  
426034, 1 Universitetskaya str., Izhevsk, Russian Federation;  
e-mail: [lia-usmanova@yandex.ru](mailto:lia-usmanova@yandex.ru)

### **Abstract**

The article reflects the main problematic issues related to the determination of the legal status of the prosecutor's office. In connection with the proclamation of Russia as a democratic legal federal state, the adoption of the Constitution of 1993 and a number of democratic transformations in society, there was a need to rethink the legal status and significance of a number of legal institutions,

Kozlova Liana Nikolaevna

including the institute of prosecutor's supervision. Having analyzed the organization and main activities of the prosecutor's office of Udmurtia at the present stage, it is concluded that Udmurtia still needs a body that oversees compliance with the Constitution of the Russian Federation and the implementation of laws in force on the territory of Udmurtia.

The Prosecutor's Office of Udmurtia at the present stage of the development of public relations is a special state body that implements such fundamental principles as legality, respect for the rule of law and protection of citizens' rights in society on behalf of the Russian Federation. In addition, the special role of the prosecutor's office of Udmurtia in law-making and legal education of citizens was noted. This is due to the wide prevalence of prosecutor's supervision in almost all areas of legal relations, and the awareness of the prosecutor's office about the state of legal regulation and enforcement of laws in Udmurtia.

Consideration of the issue of improving the prosecutor's office of Udmurtia should be considered from the point of view of Udmurtia as a legal state. The development of the prosecutor's office as an effective body of supervision over the rule of law should be considered in the presence of such necessary conditions as the rule of law in all spheres of society, subordination to the law of the state and its bodies, the inviolability of individual freedom, the rights and interests of a citizen, mutual responsibility of the state and the individual, equality of all citizens before the law and the court.

#### For citation

Kozlova L.N. (2021) Organizatsionno - pravovye osnovy organizatsii prokurorskoi deyatelnosti v Udmurtskoi Respublike na sovremennom etape: perspektivy razvitiya [Organizational and legal bases of the organization of prosecutor's activity in the Udmurt Republic at the present stage: prospects for development]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 11 (7A), pp. 300-314. DOI: 10.34670/AR.2021.27.87.040

#### Keywords

Prosecutor's office of Udmurtia, functioning of the prosecutor's office of Udmurtia, prospects for the development of the prosecutor's office of Udmurtia.

#### References

1. Vankaev A. N. Prosecutor's Office of Russia: Historical experience and prospects // *History of the state and law*. – 2007. - N 15.
2. Bessarabov V. G. Prosecutor's office in the system of state control of the Russian Federation: abstract. dis. ... Doctor of Law: 12.00.02, 12.00.11 / Vladimir Grigoryevich Bessarabov. - M., 2001.
3. Bessarabov. V. G. Post-Soviet Russian Prosecutor's Office. // *Journal of Russian Law*. - March 2003-N 3. 148-156 p.
4. Boikov A.D., Skvortsov K. F., Ryabtsev V. P. Problems of the development of the legal status of the Russian Prosecutor's Office. Moscow, 1998.
5. Byvaltseva S. G. Modern concept of development of the Russian prosecutor's office // *Business, Management and Law*. - Yekaterinburg: Business, Management and Law-2013. - No. 2. - pp. 84-86.
6. Voitovich V. Yu. State and municipal service: a textbook. - Izhevsk: Publishing house "Udmurt University", publishing house of the Institute of Economics and Management of the FSBEI VPO "UdGU", 2013.
7. Annual report of the Prosecutor of the Udmurt Republic No. 20-18-2017 dated 25.01.2017
8. Report on the activities of the Commissioner for Human Rights in the Udmurt Republic for 2016. [Electronic resource] / / Official website of the Commissioner for Human Rights in UR. - Access mode: <http://ombudsman.udmurt.ru/doc/ezhdoklad.php>
9. Annual report of the Prosecutor of the Udmurt Republic No. 20-18-2017 dated 25.01.2017
10. The report of the prosecutor of the Udmurt Republic. "The results of the work of the prosecutor's office of Udmurtia on legal education of citizens for 2020".

11. Report of the First Deputy Prosecutor of Udmurtia "On the results of law-making activities of the Prosecutor's office of Udmurtia as of January 1, 2021"
12. Zhuikov V. M. Human rights and the rule of law. Questions of judicial protection / Zhuikov V. M. -2nd ed., add. and ispr. - M.: Publishing house of the RPA of the Ministry of Justice of the Russian Federation, 1995. - 284 p.
13. Zelensky V. D. Prosecutor's supervision and the quality of the investigation // Society and law - 2012. - №2 (39). – Pp. 178-180.
14. Ilyin I. A. About the monarchy and the Republic. *Sobr. soch.* Vol. 4. M., 1994.
15. Krasilnikova Yu. V. Analysis of the current state of legal consciousness of the Russian society [Electronic resource] // Power, 2010. - No. 7-Access mode: <http://cyberleninka.ru/article/n/analiz-sovremennogo-sostoyaniya-pravosoznaniya-rossiyskogo-obschestva>
16. Korshunov I. G. On the problems of reforming prosecutor's supervision in the modern period // Bulletin of the Kemerovo State University-2013. - N 4(56) - Vol. 1. - pp. 293-296.
17. Nikolaev. A. Yu. The danger of a pandemic caused the hard work of prosecutors in all spheres. // Udmurt Truth. – 2021. - № 3. // URL: [https://udmpravda.ru/wp-content/uploads/2021/01/up03\\_28-01-2021s.pdf](https://udmpravda.ru/wp-content/uploads/2021/01/up03_28-01-2021s.pdf)
18. Official website of the Prosecutor's Office of the UR // URL: <https://udmproc.ru/news/show/prokuraturoj-udmurtskoj-respubliki-podvedeny-itogi-nadzornoj-raboty-za-soblyudeniem-prav-grazhdan-na-oplatu-truda-za-2019-god-1>
19. Ponomarenko S. V. On the question of the place and role of the Prosecutor's Office in Russia: history and modernity // Bulletin of the Peoples' Friendship University of Russia, 2006. - No. 3. - pp. 232-237
20. Order of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation of 20.02.2013 N 80 "On the main directions of work with personnel in the bodies and institutions of the Prosecutor's Office of the Russian Federation" // Legality. - 2013. - № 5
21. Order of the Prosecutor General of the Russian Federation No. 471 of August 02, 2018 "On the organization of work on legal education and legal information in the Prosecutor's Office of the Russian Federation" // Legality. – 2018. - № 9
22. Summary of the report of the sociological research on the problems of activity and development of socially oriented non-profit organizations in 2013 // URL: <http://nko.economy.gov.ru/Files/ClaimDocuments/2baff39b-b3a6-44eb-a10d-b961dbff898e.pdf>
23. The Russian Prosecutor's supervision (ed. by A. Ya Sukharev) - M.: Norma, Infra-M, 2001. — 384 p.
24. Federal law of 17.01.1992 N 2202-1 (ed. by 18.04.2018) "On the procuracy of the Russian Federation" // Vedomosti of the Congress of people's deputies of the Russian Federation and the Supreme Council of the Russian Federation of February 20, 1992, N 8, p. 3665
25. Federal Law No. 87-FZ of June 5, 2007 "On Amendments to the Criminal Procedure Code of the Russian Federation and the Federal Law" On the Prosecutor's Office of the Russian Federation " // Rossiyskaya Gazeta. – 2007. - N 122
26. Federal Law No. 90-FZ of June 6, 2007 "On Amendments to the Criminal Procedure Code of the Russian Federation" // Rossiyskaya Gazeta. - 2007. - N 123
27. Federal Law No. 182-FZ of 23.06.2016 "On the basics of the crime prevention system in the Russian Federation" // Rossiyskaya Gazeta. - 2016. - N 139