

УДК 336.025.2

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО
НАДЗОРА ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПОЛИЦИИ МВД РОССИИ,
ОБЕСПЕЧИВАЮЩЕЙ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВОПОРЯДОК
НА ОБЪЕКТАХ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ**

Бережкова Надежда Федоровна

Помощник прокурора Ленинского района г. Ульяновска
Ульяновской области

Аннотация. Вопросы научного толкования о деятельности полиции МВД России и осуществления прокурорского надзора за ее деятельностью на современном этапе актуальна для более точного нормативного определения деятельности подразделения МВД России – территориальных органов внутренних дел на транспорте (ГУТ МВД России), которые несут государственную правоохранительную службу на объектах повышенной опасности. В работе определены основные направления нормативного совершенствования порядка осуществления прокурорского надзора за деятельностью правосубъектов, обеспечивающих транспортную безопасность, позволяющие учесть в деятельности прокураты положения принятых в 2012-2015 годы нормативных актов о порядке обеспечения правопорядка (безопасности) в России.

Ключевые слова: транспортная безопасность, воспитание, государство, закон, защита, обеспечить, ОВД, МВД, надзор, право, присяга, полиция, ритуал, реформа, Россия, сознание.

В настоящее время вопросы о деятельности полиции (ранее – милиции) и проблемные ее аспекты рассматривались многими учеными с административных и государственно-правовых позиций в трудах таких ученых, как А.И. Бастрыкин, А.В. Быков, Н.А. Духн, В.В. Гордиенко, А.С. Дугенец, В.Д. Зорькин, В.Я. Кикоть, В.Л. Кубышко, С.Н. Миронов, И.Н. Зубов, Ф.П. Васильев, В.А. Кудин, Н.Д. Эриашвили, Ю.Н. Демидов, Ю.Я. Чайка. В современных условиях данный вопрос актуален, так как нормативные правовые акты (далее – НПА),

регламентирующие деятельность органов прокуратуры и полиции, во многом пересмотрены в 2012-2015 г.г. , при этом, проведенные реформы в области работы полиции требуют осуществления на должном уровне эффективного прокурорского надзора. Вопросы правильной организации данного направления играют ключевую роль в укреплении обеспечения правопорядка (безопасности) в целом. А в данном случае, в рамках рассматриваемого вопроса - в обеспечении безопасности и поддержания правопорядка с целью стабильного функционирования деятельности в условиях наличия терактов и иных угроз как самих транспортных средствах (водных, железнодорожных, воздушных), так и на объектах их инфраструктуры.

Прокурорский надзор представляет собой как специфический (транспортная прокуратура) совокупность взаимосвязанных положений общетеоретического, правового, методического характера, раскрывающих предмет, его цели и задачи, иного функционального предназначения и содержания деятельности органов прокуратуры по обеспечению законности, правопорядка (безопасности). В настоящее время прокуратура - это государственный орган защиты прав и свобод человека и гражданина (законных интересов страны). В порядке общепринятыми основами (науки и практики) задачи прокурорского надзора следует рассмотреть путем разделения на *три вида*, или уровня, а именно: *общие, специальные и частные*. А в нашем случае транспортная прокуратура как специальный субъект в системе Генпрокуратуры России, обеспечивающий государственный надзор не только в отношении объектов Минтранса России (Росавиации, Росжелдора и т.д.), но и госнадзор в отношении как «специального подразделения» - транспортной полиции МВД.

Именно ныне *общие задачи* могут быть решены только в результате прокурорско-надзорной деятельности в целом. Каждое направление (отрасль) единого государственного прокурорского надзора вносит свой «вклад» в решение общих вопросов. Объем и содержание этого вклада определяются *специальными*

*задачами*¹, стоящими только перед данным направлением (отраслью) прокурорского надзора. Их суть вытекает из общих задач и определяется компетенцией прокурора в каждом из направлений прокурорского надзора. Решение общих и специальных задач осуществляется в процессе государственно-надзорной деятельности прокурора путем применения правовых средств.

В ходе использования этих средств он ставит определенные, конкретные вопросы и решает их. Такие задачи прокурорского надзора называют частными. Но они значительно более разнообразны и многочисленны, чем общие и специальные. Так, *частные задачи* различаются в зависимости от направления (отрасли) государственно-прокурорского надзора и от вида применяемого правового средства. *А целями являются - результат, на достижение которого направлена вся деятельность прокуратуры в целом и, в частности, ее важнейшая функция - прокурорский надзор.*

Или же, с другой стороны, ныне (2012-2014) законодателями, а также Президентом и Правительством пересмотрены вопросы существенного характера в области деятельности полиции (ОВД РФ), *в частности в области:*

- регулирование миграционной политики;
- правовое регулирование отбывание административного ареста²;
- осуществления контроля за иностранными гражданами;
- вопросы оборота (владение, пользование и распоряжение собственниками) оружия;
- регулирование (пересмотр) вопросов осуществления административно-надзорно-контрольных вопросов³;

¹ Приказ Генпрокуратуры России от 15.07.2011 № 211 (ред. от 09.02.2012) «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере». А также Приказ Генпрокуратуры России от 15.02.2011 № 33 (ред. от 09.07.2015) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» (вместе с «Инструкцией о порядке составления и представления отчета о работе прокурора по надзору за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности», «Инструкцией об организации в прокуратуре делопроизводства по документам органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность».

² Васильев Ф.П., Бережкова Н.Ф. Правовое регулирование отбывания административного ареста в России// Сборник научных трудов. Выпуск № 3-2014 г. Академии СК России «Расследование преступлений проблемы и пути их решения». М. 2014. С. 106-113.

³ Васильев Ф.П., Дугенец А.С., Николаев А.Г., Ускова А.С., Анохина С.Ю., Дембицкая И.Л., Ляtifова Т.С. Осуществление государственного надзорно-контрольных функций в России и их научно-теоретическое толкование

- регулирования вопросов обеспечения экономической безопасности⁴;
- пресечение коррупции в системе власти;
- в центральном аппарате МВД России создано самостоятельное управление в области регулирования лицензионно-разрешительных работ (раннее находился в ведении ГУОООП МВД России);
- обеспечения дорожной безопасности и выдачи (обучения) водительских удостоверений и др.

Тем самым территориальные органы Генпрокуратуры России также должны пересмотреть свои надзорно-контрольные функции по данным направлениям (в том числе над деятельностью полиции МВД России в области организации (обучения) ДНД). А причинностью отдельного выделения вопросов осуществления прокурорского надзора над полицией является также то, что полиция МВД России, чем скажем другие полицейские подразделения федеральных органов (Минобороны и наркоконтроля) исполнительной власти, является основным субъектом, обеспечивающим исполнения государственных функций в области правопорядка и безопасности.

Несомненно, цели надзора за деятельностью полиции определяются статусом прокуратуры, ее местом и ролью в государстве. Прокуратура - конституционный орган. В конечном счете, он определяется Конституцией РФ, ФЗ о прокуратуре РФ, другим законодательством, регламентирующим деятельность прокурорских органов. Наиболее четко цели прокуратуры определены в ФЗ о прокуратуре, который устанавливает, что **целями прокуратуры являются:**

- **обеспечение:** верховенства закона; единства и укрепления законности; защиты законных прав и свобод человека и гражданина (участников правоотношения); защиты охраняемых законом интересов общества и государства.

в административном праве на современном этапе// жур. (ВАК) Вестник Московского университета МВД России № 5 - 2014 г. С. 146-153.

⁴ Торопин Ю.В., Васильев Ф.П. *Административно-правовое регулирование обеспечения экономической безопасности России* // Труды Академии управления МВД России. 2014 № 2(30). С. 67- 71. А также: Торопин Ю.В., Васильев Ф.П.

На достижение этих целей направлена вся деятельность прокуратуры. Их конкретные виды перечислены в том же п. 2 ст. 1 ФЗ о прокуратуре. *Ими являются:*

- прокурорский надзор (5 основных направлений, или отраслей); уголовное преследование; координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Из сказанного видно, что основным средством достижения определенных ФЗ о прокуратуре целей является прокурорский надзор. Это естественно, так как именно в прокурорском надзоре состоит основная функция прокуратуры.

В итоге, современный *прокурорский надзор за деятельностью полиции* - это особый вид государственных полномочий прокурора, при котором прокуратура контролирует соблюдение требований Конституции РФ и других законов сотрудниками полиции (подразделениями полиции, ОВД) МВД России в целях недопущения нарушения прав и свобод участников правоотношения и обеспечения верховенства законов. Для осуществления своих функций ныне прокуроры используют особые полномочия, собственные формы и методы деятельности, которые по своему характеру не могут применяться другими органами госвласти. Актами прокурорского реагирования на нарушения закона сотрудниками полиции (территориальными органами, прежде всего на низовых уровнях – это региональные и районные) являются протесты, представления, требования, постановления (возбуждение дела - КоАП РФ) и предостережения.

По существу в таком сочетании они не встречаются в практике деятельности госорганов иных ветвей власти. Как отмечает в своих суждениях М.С. Шалумов, прокуратура России как самостоятельная ветвь власти является важнейшим и неотъемлемым элементом системы «сдержек и противовесов», уравнивания других ветвей власти, их согласованного функционирования⁵. А также вся система органов прокуратуры строится на принципах единства и

⁵ См.: Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности//Государство и право. 1999. № 1. С. 85.

централизации, подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим прокурорам и Генеральному прокурору Российской Федерации.

Одним из способов обеспечения реализации надзорных функций является осуществление приема граждан и рассмотрение их обращений, заявлений и жалоб граждан на противоправные действия полиции. Они должны осуществляться в соответствии с требованиями Приказа Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации».

При этом в процессе их разрешения работники органов прокуратуры должны учитывать требования Федерального закона от 2.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» СЗ РФ от 8.05.2006 № 19 ст. 2060 (с изменениями от 2.07.2013). Законом регулируются правоотношения, связанные с реализацией гражданином своих конституционных прав на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан ими и их должностными лицами. Данный порядок распространяется на все обращения граждан, за исключением обращений, для рассмотрения которых установлен иной порядок. Они распространяются также и на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства. То есть фактически регламентирован порядок личного приема граждан. Сюда можно добавить и приказ Генпрокурора от 01.11.2011 №373 «О порядке рассмотрения жалоб на действия (бездействия) и решения органов дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокурора».

Если современные особенности государственно-надзорной деятельности прокурора должны проходить в каждом случае через верховенство правового механизма (обвинения, протеста и т.д.), когда он при анализе конкретного дела, принятого (предполагаемого) решения, установит, что подлежащий применению акт государственного или иного органа не соответствует закону, он в силу ч. 2 ст. 120 Конституции РФ обязан занимать свою государственно-надзорную (обвинительную) позицию в соответствии с законом, регулиующую данные

правоотношения. Современная оценка правоприменительных и иных действий должна проходить с точки зрения соответствия закону, т.е. подлежат НПА любого государственного или иного органа (субъекта), скажем, указы Президента России и постановления законодателей, постановления и распоряжения Правительства России, НПА органов местного самоуправления и министерств, ведомств, руководителей учреждений, предприятий, организаций и т.д. А в случае применения закона вместо несоответствующего ему НПА государственного или иного органа прокурор вправе (обязан) вынести протест потребовать и обратить внимание субъекта, издавшего (применившего) такой акт, на необходимость пересмотра его (устранение нарушений) в соответствии с законом либо отменить.

Тем более, Конституция РФ каждому гарантирует право на рассмотрение его дела в том суде (органе) и тем судьей (органом), к подсудности (подведомственности) которых оно отнесено законом (ч. 1 ст. 47). Подобная схема присутствует не только в нормах УПК РФ, но и в КоАП РФ. Эти особенности в какой-то степени закреплены также и в Законе РФ от 27.04.1993 № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

Согласно установленных правил законодателями в суд с жалобой гражданин может обратиться в течение 3 месяцев со дня, когда ему стало известно о нарушении его прав, либо в течение 1 месяца со дня получения им письменного уведомления об отказе вышестоящего органа, объединения, должностного лица в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ. Пропущенный по уважительной причине срок подачи жалобы может быть восстановлен судом, а также закреплены вопросы подачи жалобы и ее рассмотрения, вынесения судом решения по жалобе и его исполнения.

В заключении, на основе проведенного конституционных норм и ряда НПА анализа, а также различных приказов Генерального прокурора РФ и др. НПА мы можем выделить *современные направления надзорной деятельности прокуратуры, а именно:*

– в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура России *осуществляет надзор*:

– за соблюдением прав и свобод человека и гражданина теми же органами и должностными лицами; надзор за исполнением законов судебными приставами;

– уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными нормами УПК РФ;

– *за исполнением законов*: федеральными органами исполнительной власти (федеральными субъектами управления), законодательными (представительными) и исполнительными органами госвласти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями юридических лиц, а также за соответствием законам издаваемых ими НПА (общий надзор);

– органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих меры принудительного характера, назначенные судом, а также администрациями мест содержания задержанных и заключённых под стражу.

Вместе с тем сотрудники органов прокуратуры также учитывают, что в любом правоотношении (в системе управления, надзора и контроля) закономерно присутствует субъективизм. И в процессе осуществления государственно-надзорных функций над транспортной полицией не следует допускать поверхностный и предвзятый подход в чьих-то интересах, то есть в рамках требований Президента России должны владеть правовой грамотностью и

проявлять на высоком уровне правовое сознание и принимать участие в правовом воспитании граждан⁶.

Хотя, к сожалению, почти все субъекты управления, в том числе и надзорные органы недостаточно активно обращают внимание на данные требования, что выражается в отсутствии ссылки на названное Распоряжение в ведомственных НПА (приказах, федеральных административных регламентах) и не издание ведомственных документов. В этой связи прокурорам в надзорном порядке следует анализировать (эти функции возложены и на Минюст России) в каком порядке налажены (осуществляются) вопросы в области правовой грамотности и образования, развития правового сознания госслужащих со стороны, прежде всего руководителей правоохранительных и надзорно-контрольных органов.

Реализация требований Президента России заключается в том, что правовая грамотность должна верховенствовать повсеместно также, как и право. Тем самым, прокуроры по данным вопросам при выявлении коррупционных факторов и злоупотреблений (и в своем ведомстве) со стороны сотрудников полиции ОВД РФ (транспортной полиции) на местах периодически параллельно обращать государственно-надзорное внимание о ходе реализации Распоряжение Президента России (по всем разделам).

Что же касается в данном направлении деятельности ОВД (полиции), то руководителям ОВД РФ следует пересмотреть свои подходы по реализации и соблюдению требования государственных ритуалов с использованием государственных символов (гимна, герба, флага и т.д.), в том числе и ведомственных⁷. Причинностью является то, что ныне гражданин РФ, поступая

⁶ Требования Президента России от 28.04.2011 определены в Распоряжении «*Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан*» (Пр-1168). Определены принципы, основные направления и содержание госполитики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан. Они направлены на повышение уровня правовой культуры населения, формирование традиции безусловного уважения к закону, правопорядку и суду, добропорядочности и добросовестности как преобладающей модели социального поведения, а также на преодоление правового нигилизма в обществе, который препятствует развитию России как современного правового цивилизованного государства.

⁷ Боле подробно по этим проблемам смотрите отдельные главы и параграфы учебника Анохина С.Ю., Мельников А.В., Попугаев Ю.И. и др. (7) «Правовое положение полиции МВД России». под редакцией Ф.П. Васильева. Изд-во ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право. М.: 2014, - 815 с.

на службу в полицию (ОВД РФ), принимают присягу (клятву), то в системе МВД России такой подход не предусмотрен.

Всемерное совершенствование использования государственных (федеральных) и ведомственных (МВД России) символов - это один из способов развития правовой грамотности, развитию правосознания сотрудников полиции в деле служения отечестве. И участи прокуроров территориальных органов на данных мероприятиях всего лишь подтверждают, что руководители территориальных ОВД реализовывают требования Президента России на должном уровне.

Литература

1. Бережкова Н.Ф., Васильев Ф.П., Николаев А.Г., Шашкаров В.Н. Современные особенности правового воспитания военнослужащих и граждан в системе Минобороны России. Научно-аналитический журнал № 4. (ВАК) «Инновация и инвестиции» г. Москва 2015. С. 207-211.

2. Васильев Ф.П. Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности//Государство и право. 1999. № 1. С. 85

3. Торопин Ю.В., Васильев Ф.П. Административно-правовое регулирование обеспечения экономической безопасности России // Труды Академии управления МВД России. 2014 № 2(30). С. 67- 71.

4. Приказ Генпрокуратуры России от 15.02.2011 № 33 (ред. от 09.07.2015) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» Васильев Ф.П., Бережкова Н.Ф. Правовое регулирование отбывания административного ареста в России// Сборник научных трудов. Выпуск № 3-2014 г.

5. Васильев Ф.П. Научно-практическое толкование об особенностях административно-правового регулирования и организации деятельности современной военной полиции Минобороны России в области обеспечения правопорядка// Крымский научный вестник, № 5- 2015.