

УДК 342.95

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ С ВЫСШИМИ УЧЕБНЫМИ ЗАВЕДЕНИЯМИ КАК УСЛОВИЕ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОБРАЗОВАНИИ

© 2019

А. К. Балдин

Национальный исследовательский
Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского (Павловский филиал)

Рассматриваются результаты исследования механизма осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства об образовании, обзор современных форм взаимодействия органов прокуратуры с высшими учебными и научными учреждениями.

Ключевые слова: прокурорский надзор, отрасли прокурорского надзора, право на образование, исполнение законодательства об образовании, объект прокурорского надзора, предмет прокурорского надзора, формы взаимодействия.



А. К. Балдин

*Доцент кафедры экономики и права
Павловского филиала
Национального исследовательского
Нижегородского государственного университета
им. Н.И. Лобачевского, кандидат юридических наук*

Прокурорский надзор за исполнением законодательства об образовании представляет собой одно из ключевых направлений деятельности органов прокуратуры. Важность данного направления обусловлена значимостью права на образование, которое относится к числу конституционных культурных прав.

Статья 43 Конституции РФ¹ предоставляет каждому право на образование, декларируя при этом возможность получения на конкурсной основе бесплатно высшего образования в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии. При этом государство различными способами поддерживает развитие образования, создает и совершенствует механизмы контроля и защиты образовательных прав граждан. В силу исключительного значения образования, наряду с проблемами совершенствования законодательства в этой области, особую актуальность приобретает вопрос усиления контрольно-надзорных функций государства за его исполнением, одним из наиболее действенных механизмов которого является совершенствование и усиление прокурорского надзора за исполнением законодательства об образовании.

В соответствии с п. 2 ст. 1 федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»² прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов органами власти и надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Надзор за исполнением законодательства об образовании, реали-

защитой образовательными учреждениями высшего образования прав граждан рассматривается как важное средство защиты прав и интересов молодых людей. Таким образом, в статье нашли отражение основные направления и формы деятельности прокуратуры.

Основные направления деятельности органов прокуратуры обусловлены определенными приоритетами, преобладающим характером прокурорской деятельности. По мнению Н.Н. Карпова, к основным направлениям прокурорской деятельности представляется правильным отнести важнейшие в рамках конкретных функций прокуратуры ее составные части, которые прокурором должны быть обеспечены в обязательном порядке в ходе осуществления функциональной деятельности³.

Относительно самостоятельные направления прокурорского надзора трансформированы в отрасли прокурорского надзора, критериями выделения которых являются предмет надзора, полномочия прокурора, акты прокурорского надзора, методика и организация прокурорского надзора. Каждая отрасль прокурорского надзора регламентируется отдельными нормами закона о прокуратуре. Так, надзору за исполнением законов, в содержание которого входит надзор за исполнением законодательства об образовании высшими учебными заведениями, посвящена глава 1 закона о прокуратуре.

Сущность прокурорского надзора за исполнением законов, иначе именуемого общим надзором, заключается в обеспечении соблюдения законности в различных сферах общественных отношений. Надзор за исполнением законов как самостоятельный элемент прокурорской надзорной деятельности имеет свою специфику, отличается от других элементов и имеет свои правовые принципы, к которым относятся: невмешательство в административно-хозяйственную деятельность поднадзорных субъектов и недопустимость подмены органами прокуратуры иных государственных органов; обоснованность проведения проверок; широта охвата поднадзорных субъектов; опосредованный характер реализации властных полномочий по устранению нарушений закона⁴.

Объект прокурорского надзора представлен такой сферой общественных отношений, в которой комплексно осуществляется многофункциональная деятельность прокуратуры. К таким объектам отнесены: федеральные министерства, представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации,

органы местного самоуправления, органы военного управления, органы контроля, их должностные лица, органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций, а также издаваемые ими правовые акты.

Предметом надзора за исполнением законов являются: соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; соответствие законам правовых актов, издаваемых перечисленными органами и должностными лицами.

Помимо эффективной реализации полномочий прокурора по общему надзору, перечисленных в ст. 22 закона о прокуратуре, дополнительными условиями успешной общенадзорной деятельности являются: глубокое и детальное изучение поступающей в прокуратуру информации о нарушениях законов; оценка нормативных актов с позиции их соответствия Конституции РФ и законам; анализ различного рода материалов, статистических данных о работе поднадзорных объектов, которые также могут содержать сведения, указывающие на необходимость проведения проверок⁵.

В деятельности по укреплению законности и правопорядка в образовательной сфере, совершенствованию прокурорской практики особое значение придается эффективному взаимодействию органов прокуратуры с научными учреждениями и высшими учебными заведениями.

Взаимодействие органов прокуратуры с высшими учебными заведениями представляет собой совместную деятельность рассматриваемых субъектов, каждый из которых, помимо достижения собственных целей, одновременно достигает общих для них целей защиты прав и свобод человека и гражданина, устойчивого состояния законности и правопорядка.

Как и любая юридически значимая деятельность государственного органа, взаимодействие органов

прокуратуры с образовательными учреждениями базируется на ряде принципов, к числу которых можно отнести: законность, гласность, комплексность, непрерывность и эффективность. Законность предполагает соблюдение и исполнение субъектами взаимодействия предписаний Конституции РФ, законов и соответствующих им иных правовых актов. Гласность предусматривает необходимость взаимного информирования субъектов взаимодействия о результатах мониторинга соблюдения образовательного законодательства, выявлении нарушений законодательства и устранении выявленных нарушений. Комплексность требует наличия единой системы взаимодействия, функционирующей как единое целое. Непрерывность характеризует взаимодействие субъектов как длящийся и не ограниченный по времени процесс. Эффективность подразумевает способность достижения целей взаимодействия – укрепление образовательной законности и правопорядка.

Характерными чертами взаимодействия органов прокуратуры с высшими учебными заведениями представляются: наличие внешней по отношению к взаимодействующим сторонам цели, достижение которой предполагает объединение усилий; организация совместных согласованных мероприятий, позволяющая субъектам взаимодействия эффективно реализовать общее для них направление деятельности; взаимный обмен информацией, а также обоюдное влияние друг на друга, вызывающие изменения представлений о предмете взаимодействия, поведении взаимодействующих субъектов, а в отдельных случаях – совершенствование организационной структуры органов, участвующих в такой деятельности⁶.

Взаимодействие органов прокуратуры с учреждениями высшего образования осуществляется, в основном, на основе соглашений о сотрудничестве, взаимодействии и совместной деятельности. Предмет подобного соглашения охватывает процесс взаимодействия сторон по вопросам защиты прав граждан на получение высшего образования, выявление, устранение и предупреждение их нарушений, использование имеющихся информационных, правовых, научных и организационных ресурсов в планировании и реализации совместных мероприятий⁷.

С учетом вышеизложенного, договаривающиеся стороны применяют следующие формы взаимодействия: участие на постоянной основе *в разработке и реализации совместных комплексных программ*; проведение совместных мероприятий, включая проверки исполнения законодательства об образовании;

информационный обмен (обмен опытом в формировании практики защиты образовательных прав); *методическая, консультативная, организационная помощь*; *проведение совместных встреч, научно-практических конференций, семинаров-совещаний, «круглых столов»* по вопросам мониторинга законодательства и правоприменительной практики в данной области правоотношений; *обмен информацией* о нарушениях прав граждан в сфере высшего образования; *создание и поддержание рабочих контактов* сотрудников прокуратуры с представителями высших учебных заведений и т.д.

Следует также помнить о том, что в соответствии со ст.11 закона о прокуратуре в систему прокуратуры РФ входят ведомственные научные и образовательные организации, являющиеся юридическими лицами, в связи с чем можно говорить о сформированности внутриведомственного механизма взаимодействия органов прокуратуры с образовательными организациями и его регламентированности ведомственными нормативными правовыми актами. Так, согласно Указанию Генерального прокурора РФ от 18.03.1996 № 17/20⁸ взаимодействие органов и учреждений прокуратуры следует рассматривать как важное средство повышения эффективности научных исследований и практики прокурорского надзора, а заместителям Генерального прокурора, начальникам оперативных подразделений Генеральной прокуратуры РФ, прокурорам субъектов РФ и приравненным к ним специализированным прокурорам, руководителям НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, образовательных учреждений прокуратуры предписано обеспечивать постоянное деловое сотрудничество в соответствии с задачами, вытекающими из закона о прокуратуре. При этом основными формами взаимодействия провозглашаются: совместные исследования проблем с целью разработки конкретных мер по укреплению законности и правопорядка, усилению борьбы с преступностью; проведение научно-практических консультаций, конференций и семинаров, в том числе при разработке законов, нормативных актов Генеральной прокуратуры; создание авторских коллективов и рабочих групп из числа прокурорско-следственных работников, сотрудников научных и образовательных учреждений прокуратуры и других ведомств для целевой проработки назревших проблем; совместные выезды на места для проведения проверок и оказания практической помощи по отдельным направлениям прокурорско-следственной деятельности, в расследовании конкретных уголов-

ных дел и т.п.; разработка методических рекомендаций, учебных и справочных пособий и иных материалов по вопросам организации прокурорского надзора, следственной работы, иным направлениям деятельности прокуратуры; проведение совместных исследований и апробация научно-практических рекомендаций в специально выделенных базовых прокуратурах.

Указанные формы вполне приемлемы при организации взаимодействия органов прокуратуры с высшими учебными заведениями, не входящими в систему прокуратуры, с гражданскими вузами субъектов Федерации и могут применяться в рамках заключенных договоров о сотрудничестве и совместной деятельности. Ключевым условием совершенствования форм и методов сотрудничества, повышения эффективности взаимодействия в целом является организация текущего контроля за выполнением проводимых мероприятий.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

2. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

3. Указание Генпрокуратуры РФ от 18.03.1996 № 17/20 «Об улучшении взаимодействия органов прокуратуры с научными и образовательными учреждениями системы прокуратуры Российской Федерации в деятельности по укреплению законности и правопорядка» // Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации. М., 1999.

4. Абдулин Р.С. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебное пособие. 3-е изд., испр. и доп. Курган: Изд-во Курганского гос. ун-та, 2016.

5. Будаев С.Н., Чернышова Т.Е., Артемов В.В. Взаимодействие органов прокуратуры Российской Федерации с институтами гражданского общества. М.: Академия Генпрокуратуры РФ, 2010.

6. Ергашев Е.Р. Принципы института надзора за исполнением законов // Исполнительное право. 2006. № 3.

7. Карпов Н.Н. Прокуратура: надзор или деятельность? // Законность. 2014. № 8.

8. Корнюшкин А.В. Правовое регулирование взаимодействия органов прокуратуры и российской общест-венности // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2017. № 7 (86).

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

² Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

³ Карпов Н.Н. Прокуратура: надзор или деятельность? // Законность. 2014. № 8. С. 7–11.

⁴ Ергашев Е.Р. Принципы института надзора за исполнением законов // Исполнительное право. 2006. № 3.

⁵ Абдулин Р.С. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебное пособие. 3-е изд., испр. и доп. Курган: Изд-во Курганского гос. ун-та, 2016. С. 119.

⁶ Будаев С.Н., Чернышова Т.Е., Артемов В.В. Взаимодействие органов прокуратуры Российской Федерации с институтами гражданского общества. М.: Академия Генпрокуратуры РФ, 2010. С. 29.

⁷ Корнюшкин А.В. Правовое регулирование взаимодействия органов прокуратуры и российской общественности // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2017. № 7 (86).

⁸ Указание Генпрокуратуры РФ от 18.03.1996 № 17/20 «Об улучшении взаимодействия органов прокуратуры с научными и образовательными учреждениями системы прокуратуры Российской Федерации в деятельности по укреплению законности и правопорядка» // Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации. М., 1999.

**INTERACTION OF THE PROSECUTOR'S OFFICE WITH HIGHER
EDUCATIONAL INSTITUTIONS AS A CONDITION FOR INCREASING
THE EFFICIENCY OF PROSECUTORIAL SUPERVISION OVER COMPLIANCE
WITH THE LEGISLATION ON EDUCATION**

A. K. Baldin

Associate Professor of the Department of Economics and Law of the Pavlovo branch
of the Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod, Candidate of Sciences (Law)

The results of a study of the mechanism for prosecutorial supervision over compliance with the legislation on education are considered. An overview of current forms of interaction of the Prosecutor's office with higher educational and research institutions is presented.

Keywords: prosecutorial supervision, branches of prosecutorial supervision, educational law, compliance with the legislation on education, object of prosecutorial supervision, subject of prosecutorial supervision, forms of interaction.