

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

На тему: Конституционно-правовые основы организации и деятельности
прокуратуры РФ

Студент

И.А. Кустова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

А.Н. Станкин

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Допустить к защите

Заведующий кафедрой к.ю.н., доцент Н. В. Олиндер

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия) (личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Тольятти 2019

Аннотация

Данная работа посвящена теме «Конституционно-правовые основы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации». Актуальность данной работы обусловлена тем, что правовой статус органов прокуратуры до настоящего времени четко не определен ни на законодательном уровне, ни в теории. Полномочия прокуратуры РФ в различных сферах деятельности государства обширны и предельно значимы, так как прокуратура является защитником конституционного строя России, прав и свобод личности, принципов общества и идей государства. Правильное толкование правового статуса прокуратуры и её роли в системе разделения властей как государственного органа, осуществляющего надзор, имеет особую важность при осуществлении профессиональной деятельности будущих и практикующих юристов. Следует учесть и тот факт, что постоянные попытки реформирования различных отраслей законодательства, регулирующего систему органов правоохранительной деятельности, отражается и на организации деятельности прокуратуры.

Объектом работы выступает правовой статус прокуратуры РФ и её деятельность в пределах осуществления надзора полномочий. Предметом дипломной работы выступают правовые нормы, теоретические взгляды по вопросу полномочий прокуратуры Российской Федерации и её правового статуса в сфере надзорной деятельности, а также деятельность органов прокуратуры. Целью работы является изучение правового статуса прокуратуры Российской Федерации как надзорного органа, правовых норм, теоретических взглядов по вопросу полномочий прокуратуры Российской Федерации и её правового статуса в сфере надзорной деятельности, осуществляемой государством, а также рассмотрение видов деятельности органов прокуратуры.

Исходя из поставленных целей, были реализованы задачи по определению значения прокуратуры РФ как органа, осуществляющего

надзор, места органов прокуратуры в системе разделения властей, рассмотрению законодательства, регулирующего деятельность прокуратуры РФ, проанализированы принципы деятельности органов прокуратуры РФ. В первой главе данной работы мы провели историческое исследование зарождения института прокуратуры, а также рассмотрели её правовое положение в системе разделения властей настоящее время. Вторая глава посвящена более углубленному изучению понятия «надзор», рассмотрены его отличия от контроля, описаны основные принципы деятельности и организации прокуратуры России, даны характеристики видам деятельности и отраслям надзоров. В третьей, заключительной главе, мы осветили проблемные аспекты надзора за соблюдением прав человека и гражданина, рассмотрели правозащитное направление деятельности прокуратуры на современном этапе развития. Также в работе предложены пути решения отраженных проблем.

Объем работы составляет 91 лист, структура определена с целью реализации поставленных задач. Работа состоит из следующих частей: введения, трех глав, поделенных на пункты, заключения и списка использованной литературы.

Оглавление

Введение.....	5
Глава I. Прокуратура Российской Федерации: история и настоящее время ...	9
1.1 Историческое развитие российской прокуратуры.....	9
1.2 Прокуратура в системе разделения властей Российской Федерации.....	16
Глава II. Особенности осуществления надзорной деятельности прокуратуры Российской Федерации	22
2.1. Основополагающие принципы деятельности прокуратуры РФ и их значение.....	22
2.2. Понятие и содержание механизма надзорной деятельности прокуратуры в России	30
2.3. Прокурорский надзор: понятие, виды, характеристика	44
2.4 Основные направления деятельности органов прокуратуры Российской Федерации	64
Глава III. Прокурорский механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина.....	74
3.1. Особенности надзорной деятельности прокуратуры за соблюдением прав и свобод человека и гражданина	74
3.2. Правозащитная деятельность прокуратуры и перспективы ее развития .	81
Заключение	84
Список используемых источников:.....	87

Введение

Российская Федерация, согласно Конституции РФ, является демократическим федеративным правовым государством. Правовое государство обладает рядом признаков, определенных в теории, и одним из основополагающих является принцип разделения властей. В статье 10 Конституции Российской Федерации говорится о том, что власть государства осуществляется, основываясь на принципе разделения властей, который был предложен Джоном Локком и развит Шарлем Луи Монтескье ещё в конце XVII. Указанный принцип предполагает осуществление власти независимыми, но взаимно контролирующими друг друга ветвями: исполнительной, законодательной и судебной. Законодательную власть в Российской Федерации осуществляет Федеральное Собрание – Парламент, исполнительную – Правительство, правосудие же отведено судебной. Данные ветви власти, как мы видим, формируются с давних времен, и выступают как базисные структуры в любом государстве. Но в результате разрастания государственного аппарата, взаимодействия органов власти, появления новых общественно-правовых отношений, нуждающихся в регулировании, возникла необходимость создания дополнительных рычагов механизма государства, способных контролировать деятельность и надзирать за уже существующими органами. По характеру своих полномочий они не вошли ни в одну из ветвей, но по значимости вправе находится в одном ряду с основополагающими. Одним из таких органов выступает прокуратура.

Конституция, как обладающий на территории Российской Федерации высшей юридической силой нормативно-правовой акт, в главе 7, посвященной судебной системе и прокуратуре РФ, в ст. 129 закрепляет основы осуществления деятельности органами прокуратуры. Однако неоднозначным остается вопрос отнесения данной нормы к главе о судебной власти, так как прокуратура самостоятельна, и не входит ни в одну из определенных высшим законом РФ ветвей власти. Обособленность

прокуратуры как надзорного органа не означает, что со стороны иных органов контроль её деятельности не осуществляется. Так Генеральный прокурор РФ назначается (освобождается) от должности Светом Федерации, т.е. органом законодательной власти, по представлению Президента, а также он ежегодно докладывает палатам законодательного органа и Президенту РФ о состоянии законности, и результатах проделанной работы по укреплению и соблюдению правопорядка в стране. Также Конституция относит деятельность прокуратуры к предметам ведения Российской Федерации¹. Несмотря на то, что регионы участвуют в некоторой степени в отдельных сферах деятельности прокуратуры (назначение на должность прокуроров в субъектах), основные же вопросы остаются в федеральном ведении, в целях соблюдения принципа непротиворечия вышестоящим нормам права. Из этого следует, что полномочия, порядок деятельности устанавливается лишь на федеральном уровне Конституцией и отдельными федеральными законами, международными договорами, и возложение каких-либо иных функций, которые не предусматривает федеральное законодательство, невозможно.

Правовой статус органов прокуратуры напрямую не закреплен конституционными нормами, но попыткой урегулирования данного вопроса стало принятие федерального закона от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации». Согласно ст. 1 ФЗ № 2202-1: «Прокуратура Российской Федерации - единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Прокуратура Российской Федерации выполняет и иные функции, установленные федеральными законами»². Как мы видим из установленного законом

¹ Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. (редакция от 21.07.2014 г.). URL: pravo.gov.ru/. (Дата обращения: 16.12.2018 г.).

² Федеральный закон от 17.01.1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации». URL: pravo.gov.ru (Дата обращения: 16.12.2018 г.).

понятия, прокуратура представляет собой построенный на основе единства механизм, предназначенный для осуществления надзорных функций государства в целях соблюдения принципов верховенства закона, защиты конституционных свобод и прав, законных интересов личности, общества и государства. Эти направления являются основными, но закон также указывает и на иные функции, четкого обозначения которых да настоящего времени нет. Таким образом, законодательство формирует платформу для развития правовых норм и создания новых актов, устанавливающих дополнительные функции и расширяющих уже существующие. Следует учесть и тот факт, что постоянные попытки реформирования различных отраслей законодательства, регулирующего систему органов правоохранительной деятельности, отражается и на организации деятельности прокуратуры. Например, неоднократно к закону «О прокуратуре РФ» принимались поправки, вносящие некоторые изменения в действующее законодательство, но до настоящего времени в теории и практике остаётся нерешенным вопрос о положении, статусе и роли прокуратуры в механизме государства.

Таким образом, актуальность данной работы обусловлена тем, что полномочия прокуратуры РФ в различных сферах деятельности государства обширны и предельно значимы, так как прокуратура является защитником конституционного строя России, прав и свобод личности, принципов общества и идей государства. Она осуществляет надзор за законностью и соответствием законодательства нормам основного закона Российской Федерации, соблюдением законов органами государственной власти и органами местного самоуправления, их должностными лицами, за соблюдением соглашений, принятых с участием Российской Федерации на международной арене. Правильное толкование правового статуса прокуратуры и её роли в системе разделения властей как государственного органа, осуществляющего надзор, имеет особую важность при

осуществлении профессиональной деятельности будущих и практикующих юристов.

Объектом работы выступает правовой статус прокуратуры РФ и её деятельность в пределах осуществления надзора полномочий. Предметом дипломной работы выступают правовые нормы, теоретические взгляды по вопросу полномочий прокуратуры Российской Федерации и её правового статуса в сфере надзорной деятельности, а также деятельность органов прокуратуры.

Целью работы является изучение правового статуса прокуратуры Российской Федерации как самостоятельного надзорного органа. Исходя из поставленной цели, были определены и реализованы следующие задачи:

1. Определить значения прокуратуры РФ как органа, осуществляющего надзор;
2. Определить место органов прокуратуры в системе разделения властей;
3. Проанализировать принципы деятельности органов прокуратуры РФ;
4. Изучить виды надзора и направления деятельности, дать им характеристику;
5. Выделить проблемные аспекты и предложить пути их преодоления.

Методологическая база основывается на проведённом анализе учебных материалов, законодательства Российской Федерации, статей, журналов, посвящённых деятельности прокуратуры РФ. При написании данной работы были использованы основные общенаучные методы, такие как: анализ, синтез, частноправовые: формально-юридический, историко-юридический, сравнительно-правовой.

Глава I. Прокуратура Российской Федерации: история и настоящее время

1.1 Историческое развитие российской прокуратуры

Изучение процесса становления органов прокуратуры дает возможность осознать историческую необходимость создания данного органа власти, определить его предназначение и место в государственном механизме, а также выделить его функции. В России о прокуратуре активно заговорили во времена правления Петра I. Петровские кардинальные реформы в социально-экономической, политической и духовной сферах общества были обусловлены острой потребностью, которая сложилась под действием внутригосударственных и внешних причин. Становление императорского абсолютизма в России, реформы по укреплению государственного аппарата, создание новых и упразднение существовавших органов власти, в которых процветало казнокрадство и взяточничество, а также бесправное положение большей половины населения- всё это способствовало возникновению института прокурорского надзора. При учреждении Указом Петра I от 12 января 1722 года перед прокуратурой первостепенной задачей было уничтожение взяточничества, ослабление уровня беспорядков и снижение волокиты в государственных делах. Осуществление контрольных полномочий в отношении иных органов власти также входило в компетенцию прокуратуры. Основными направлениями деятельности выступали борьба с неисполнением указов, контроль и надзор за Сенатом, который являлся законосовещательным подзаконным исполнительным органом: «1. Также должен накрепко смотреть, дабы Сенат в своем звании праведно и нелицемерно поступал. 2. А ежели что увидит противное сему, тогда в тот же час повинен предлагать Сенату явно, с полным изъяснением, в чем они или некоторые из них не так делают, как

надлежит, дабы исправили. 3. А ежели не послушают, то должен в тот час протестовать и оное дело остановить»³.

Прокуроры принимали участие и в судебных надворных делах, надзирали за законностью принятия судом решений. Возглавлял прокуратуру Генерал-прокурор, который находился в непосредственном подчинении Императора. В подчинении же Генерал-прокурора находился Обер-прокурор, надзирающий за Синодом, и фискалы, которые назначались контролирующими деятельность коллегий и участвовали в народных судах. Таким образом, дополняя друг друга, прокурорский надзор в высших органах власти создавался в интересах центра, а институт фискалитета действовал на местном уровне.

После учреждения Верховного Тайного Совета в 1726 г. значение должности Генерал-Прокурора, как и Сената, значительно снизилось. Дворцовые перевороты после смерти Петра I ослабили Сенат, должность Генерал-прокурора после утверждения Кабинета министров утратила актуальность. С вступлением на престол Елизаветы Петровны Сенат вновь обрел прежнюю силу, был назначен новый Генерал-Прокурор. Последующие значимые реформы проводила Екатерина II в 1762 г. Генерал-Прокурор и обер-прокуроры (назначались на должность по разделенным на 6 департаментов сферам: внутренние и политические, судебные, губернские и т.д.) получали более обширные полномочия по надзору за делами Сената. В 1775 г. Екатерина приняла указ, в котором систематизировала прокурорские должности, определила порядок назначения, установила полномочия по судебному и общему виду надзора. Последующие преобразования начались с реформы 1802 года, когда при Александре I прокуратура вошла в восстановленное Министерство юстиции, где пост Генерал-Прокурора стал

³ Указ Президента РФ от 21.11.2012 N 1563 (ред. от 25.04.2019) "О классных чинах прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации" (вместе с "Положением о порядке присвоения классных чинов прокурорским работникам органов и организаций прокуратуры Российской Федерации"). URL: pravo.gov.ru/. (Дата обращения: 09.03.2019 г.)

занимать сам Министр. Генерал-прокурор и министр юстиции Державин Г.Р. в 1802 путём принятия циркулярного ордера особое внимание в сфере уголовного права уделил надзору за следственными органами, а в сфере гражданских дел утвердил основными направлениями пресечение волокиты и надзор за соблюдением правил подсудности. Отмена крепостного права в 1861 году задала всему законодательству совершенно иную направленность, что повлекло существенные переработки материальных и процессуальных норм судебной и надзорной системы. Проекты реформ предусматривали полный пересмотр устройства судов, что впоследствии выразилось в появлении двух основных инстанций (мирового и общего суда) и кассационной (Кассационные департаменты). Появилась гласность и открытость, состязательность заняла своё место в системе принципов нового судопроизводства⁴. Судебная реформа Александра II установила статус прокуратуры как обособленного звена судебных органов, подчиненного Министерству юстиции. Прокурор на стадии рассмотрения дела мог осуществлять надзор за деятельностью полиции, давать указания на проведение следственных действий, после составлять обвинительное заключение и направлять дело непосредственно в суд, где в ходе разбирательства поддерживал обвинение, оглашая обвинительную речь по делу. Так же прокуроры надзирали за законностью содержания лиц под стражей. В гражданском судопроизводстве прокурор давал заключение по делам в случаях, если рассматривались вопросы казенного управления, учреждений в земствах, участия несовершеннолетних, по делам о подсудности т.д.⁵ Исходя из вышесказанного, полагаем, что многозначительные указы Александра II от ноября 1864 г. заложили основы прокурорского надзора вплоть до 1917 г. Деятельность прокуратуры носила

⁴ О слушании дела // Судебные уставы 20 ноября 1864 года : [в 4-х частях]. [4]: Устав гражданского судопроизводства. – [Санкт-Петербург : б. и., 1864]. – С. 42, Ст. 329. (Дата обращения: 09.03.2019 г.).

⁵ Судебные уставы 20 ноября 1864 года [Электронный ресурс]: [в 4-х частях]. [3], [4]: Устав гражданского судопроизводства. [Санкт-Петербург: б. и., 1864]. Ст. 54, С. XXVIII. URL: dlib.rsl.ru/viewer/01003083152#?page=54. (Дата обращения: 26.03.2019);

уголовную направленность, была ориентирована на поддержание государственного обвинения и надзор за соблюдением государственных интересов⁶. Так называемая «общенадзорная» направленность отошла на второй план.

Декретом о суде от ноября 1917 г. советской властью были упразднены ранее существующие формы прокурорского надзора наряду с институтом адвокатуры, присяжных и следователей при судах. Но в первые годы советского правления нестабильность в делах государства и активный рост уровня бюрократии сыграли свою роль в осознании новой властью необходимости возрождения органов прокуратуры. Так в 1921 г. было принято решение о разработке положения о прокуратуре. Создавалась иная форма прокурорской власти. Предпринимали попытки сформировать модель, объединявшую две ветви надзорной деятельности: общую и уголовно-обвинительную. В.И. Ленин разработал и сформулировал принципы организации и деятельности советской прокуратуры, призванной обеспечить единство законности, в том числе и в деятельности органов государства⁷. Таким образом в феврале 1923 г. был принят Декрет, согласно которому создавался Отдел прокуратуры. В состав нового органа входили специализированные «подотделения» (по общему надзору, по надзору за дознанием, следствием, поддержанию обвинения в суде, а также по соблюдению законности в местах лишения свободы). Управление осуществлялось с центра, т.е. Прокурор республики имел в непосредственном подчинении прокуроров субъектов страны. В это же время происходит активное принятие процессуальных и иных кодексов (Гражданский, Уголовный, Гражданско-процессуальный, Уголовно-

⁶ Воронин, О. В. О типе и месте российской прокуратуры в современной системе органов государственной власти / О. В. Воронин // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2010. – Т. 3, № 6. – С. 117. (Дата обращения: 20.04.2019 г.);

⁷ Братановский, С. Н. Прокуратура Российской Федерации в механизме защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина [Электронный ресурс] : монография / С. Н. Братановский, А. В. Урываев. – Саратов : Электронно-библиотечная система IPRbooks, 2012. – С. 24 . – Режим доступа: iprbookshop.ru/9011.html. (Дата обращения: 20.04.2019 г.).

процессуальный, и т.д.), которые включали в себя нормы о деятельности прокуратуры. В 1924 г. полномочия распространились вплоть до опротестования различных актов судов в кассационной инстанции, был введен надзор за соблюдением трудового законодательства. В это время прокуратура была отнесена к Народному комиссариату юстиции (далее- НКЮ), действовала прокуратура и при Верховном Суде, которая обладала широким объемом полномочий и осуществляла надзор преимущественно за деятельностью управленческих органов, а также за актами, принимаемыми наркоматами, за исключением СНК и ЦИК. В декабре 1933 г. Прокуратура Верховного Суда СССР была упразднена, прокуратура постепенно отходила от НКЮ, т.к. было принято отдельное положение о Прокуратуре СССР. После начала периода репрессий в 30-ые, прокуратура резко ушла в обвинительный уклон, некоторые виды надзора были выделены по отраслям, появилось Бюро по рассмотрению жалоб. Полное отделение прокуратуры от иных органов произошло после принятия Конституции СССР 1936 г., а также с принятием решения о выходе прокуроров из состава органов НКЮ. В Конституции 1936 г. была предусмотрена отдельная глава, в которой закреплялись полномочия Генерального Прокурора СССР, а также определен статус прокуратуры как единого, централизованного органа власти, предназначенного осуществлять надзор за законностью⁸.

Период Второй Мировой войны и последующий за ним период ликвидации последствий значительно подорвали тенденцию укрепления статуса прокуратуры и реформации структуры. В 1955 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР было утверждено Положение о прокурорском надзоре в СССР, в котором осуществлялась кодификация норм, устанавливающих порядок образования и структуру органов прокуратуры, а

⁸ Российская и зарубежная прокуратура: модели и стандарты : хрестоматия сборник документов о прокуратуре / сост. Н. В. Кулик, Е. Л. Никитин. СПб. : Санкт-Петербургский юридический ин-т (фил.) Академии Генеральной прокуратуры РФ, 2013. 208 с. – С. 70. (Дата обращения: 22.04.2019 г.).

также определялись обязанности участников прокурорско-надзорных отношений и полномочия прокуроров в различных видах надзорной деятельности⁹.

Конституция СССР 1977 г. закрепила в отдельной главе принципы построения органов прокуратуры, и продолжила утверждение за ними статуса централизованной надзорной системы.¹⁰ Но, несмотря на конституционную регламентацию норм, посвященных прокуратуре, полномочия оставались достаточно размытыми, и только в конце 1970-ых годов при принятии специализированного закона «О прокуратуре СССР», произошла конкретизация направлений деятельности. Закон от 30 ноября 1979 г. с учетом внесенных в него изменений просуществовал до распада Советского Союза. Советский период для формирования органов прокуратуры имеет важное значение, т.к. за это время произошли существенные изменения в областях надзора, они приобрели четкую государственную направленность, произошло становление надзорных органов как централизованной системы. Стоит отметить, что советский уклад государства отодвигал интересы и права личности, ставя в приоритет государственные.

В крайне тяжелые для России 90-ые годы XX века, сопровождаемые экономическими, социальными и, конечно, политическими волнениями существенно повлияли и на работу системы прокурорского надзора. Распад союзных республик привел к тому, что в каждом отделившемся государстве появлялись свои надзорные органы, в связи с этим возникла необходимость заново выстраивать единую централизованную систему. Возникшая проблема «двойного подчинения» прокурорам самостоятельных государств и Генеральному прокурору РСФСР, сложности с кадрами, непрофессионализм

⁹ Братановский С. Н., Урываев А. В. Прокуратура Российской Федерации в механизме защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина. Саратов, 2012. С. 27. (Дата обращения: 20.04.2019 г.).

¹⁰ Российская и зарубежная прокуратура: модели и стандарты : хрестоматия сборник документов о прокуратуре / сост. Н. В. Кулик, Е. Л. Никитин. СПб., 2013. С. 76. (Дата обращения: 22.04.2019 г.).

и ухудшение показателей раскрываемости преступлений, всё это подталкивало государство к новым реформам. Так, 17 января 1992 г. был принят закон «О прокуратуре РСФСР», а также вышли в свет приказы Генерального прокурора, конкретизирующие отдельные положения закона, организацию надзора и способах управления.

Новый виток в истории становления прокуратуры начался с принятия на всенародном референдуме 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации. Отдельной главы, посвященной органам прокуратуры не стало, была лишь включена статья в главу о судебной власти. Значительным изменением стоит признать и принятие в 1995 году новой редакции закона «О прокуратуре», в которой в основные виды надзора был включен надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Следующие изменения, расширили полномочия прокуроров путем установления надзора за соблюдением Конституции РФ (закон о внесении поправок от 1999 г.). Федеральный закон от 5 июня 2007 г. ввел Следственный комитет при прокуратуре РФ, а также его территориальные управления и отделы. К их компетенции законодатель отнес производство предварительного следствия по уголовным делам, относящимся к категории тяжких и особо тяжких преступлений. Следователи при прокуратуре продолжали работу до января 2011 г., до момента выделения Следственного комитета Российской Федерации как самостоятельного органа. Как отмечают в своей работе С.Н. Лодыгин и Т.Е. Ложкина: «В результате проведенных реформ кардинально изменились полномочия прокуратуры в отношении предварительного следствия. Сложилась новая система сдержек и противовесов, при которой Следственный комитет РФ сосредоточился на расследовании уголовных дел, а прокуратура оставила за собой надзорные функции»¹¹.

¹¹ Лодыгин С. Н., Ложкина Т. Е. Прокуратура Российской Федерации: вопросы взаимодействия с органами, осуществляющими предварительное расследование // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2014. № 4. – С. 81. (Дата обращения: 02.05.2019).

Подводя итоги вышесказанного, хочется отметить, что столь длительное реформирование системы органов прокуратуры, формирование организационной структуры и компетенции являются неизбежным следствием становления самого государства. Каждый период государственного развития непосредственно отражается на системе органов власти, изменяя их внутренние и внешние формы. Прокуратура как надзорный орган претерпевала значительные изменения на протяжении всего исторического пути России к правовому демократическому государству. Появление надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, закрепление указанных категорий как высших ценностей даёт право Российской Федерации занимать своё место среди развитых государств мира. Исторический анализ позволяет нам осознать важность рассматриваемого органа власти, отразить достоинства современной модели, учесть недостатки прошлых форм организации и с их учётом двигаться в направлении совершенствования системы в будущем.

1.2 Прокуратура в системе разделения властей Российской Федерации

Прокуратура Российской Федерации - единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Правовой статус органов прокуратуры закреплён в ст. 129 главы 7 Конституции РФ, в Федеральном законе, принятом 17.01.1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации», в других федеральных законах, а также в международных договорах, ратифицированных в установленном Российской Федерацией порядке. Статья, посвящённая органам прокуратуры, отнесена Конституцией РФ к главе о судебной власти, что на протяжении длительного времени вызывает неоднозначность восприятия статуса прокуратуры. Единой целью этих органов можно назвать защиту прав и

свобод человека и гражданина, однако правозащитная деятельность судов базируется на восстановлении нарушенных прав путём осуществления справедливого, открытого правосудия, в то время как прокуроры осуществляют защитные функции путем реализации надзорной и правозащитной деятельности. В последние годы прокуратура все активнее участвует в данном направлении, по праву занимая место в системе защиты нарушенных прав. Ранее неоднозначность в понимании статуса прокуратуры вызывало и наименование самой главы 7 Конституции- «Судебная власть». Это также являлось поводом для споров относительно положения надзорных органов в системе разделения властей. Но при недавнем внесении поправок в основной закон страны, которые повлекли изменения в названии главы о судебной власти (в настоящее время глава именуется «Судебная власть и прокуратура»), была внесена относительная ясность. Ранее мы отметили, что в отличие от современной Конституции, в Конституциях СССР 1936 и 1977 гг. прокуратуре были посвящены отдельные главы, в которых прописывались следующие нормы: положение и подотчетность Генерального прокурора, срок его полномочий, независимость органов прокуратуры, основной вид надзора.

Остановимся подробнее на изучении статуса прокуратуры. Согласно установленным положениям прокуратура, как централизованный орган, не входит ни в одну из закрепленных законом Российской Федерации ветвей власти, является самостоятельным и обособленным рычагом государственного механизма. Однако в теории и практике возникает множество споров относительно места прокуратуры в системе разделения властей. Как нам известно власть — это организованное влияние на сознание и поведение людей, обращённое на достижение совместных целей, способность одних субъектов навязать свою власть другим, применяя ресурсы государства. Власть в государстве осуществляется с помощью специальных властных механизмов, обладающих компетенцией и

полномочиями в закрепленной за ними сфере, а именно с помощью ветвей власти и относящимися к ним органам¹². Согласно ст. 11 Конституции РФ: «Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти»¹³. Самостоятельность каждой ветви и относящихся к ней органов власти определяется степенью независимости, предметом ведения и полномочиями, организационной обособленностью, статусом должностных лиц. Как мы видим, органов прокуратуры нет в приведенном законодателем списке, что также вызывает ряд вопросов. Рассмотрим согласно указанным критериям положение органов прокуратуры в Российской Федерации.

Основная задача, преследуемая прокуратурой - абсолютное, единое на всех уровнях власти исполнение законов относительно всех урегулированных общественных отношений на всей территории страны независимо от других органов власти, существующих в государстве. Независимость прокуроров закреплена в статье 4 закона, посвященного прокуратуре. Органы прокуратуры независимы от иных органов власти при осуществлении своих полномочий и действуют в установленной законодательством мере. Также в указанной статье говорится об ограничениях, связанных с правовым статусом прокуроров, что также свидетельствует о воле законодателя оградить их от различного рода воздействий со стороны общества, государственных органов, органов местного самоуправления, различных объединений и т.д. Прокуратура имеет свою систему организации, построенную на принципе иерархичности. «В

¹² Тимошенко Е. А. Природа и понятие государственной власти // Символ науки. 2015. № 11-1. С. 241. (дата обращения: 03.06.2019)

¹³ Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. (редакция от 21.07.2014 г.). URL: pravo.gov.ru/. (Дата обращения: 21.04.2019 г.).

соответствии со ст. 11 Закона о прокуратуре систему органов прокуратуры составляют: - Генеральная прокуратура РФ; - прокуратуры субъектов Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры; - прокуратуры городов, районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры; - научные и образовательные учреждения, редакции печатных изданий»¹⁴. Такое устройство основывается на административно-территориальном делении России, а также на специфических функциях по надзору за различными сферами общественных отношений (создаются природоохранные, военные, транспортные прокуратуры, и др.). Еще один аспект, который позволяет отнести «прокурорскую власть» к видам государственной власти – это положение должностных лиц. Привлечение прокуроров к установленным в законе видам ответственности проходит по специфической регламентированной процедуре. Так же для сотрудников предусмотрен ряд ограничений, связанных с прохождением службы.

Полномочия в сфере надзора за законностью имеют широкие границы, которые распространяются на органы представительной и исполнительной власти, их должностных лиц, в том числе и на органы, уполномоченные осуществлять контроль за деятельностью указанных субъектов государственного механизма. Тот факт, что прокуратура обладает таким объемом надзорных полномочий, многие авторы трактуют в пользу совершенно полярных точек зрения. Некоторые выделяют прокуратуру как орган исполнительный, но в связи с тем, что органы исполнительной власти поднадзорны прокуратуре, данное утверждение не позволяет делать выводов о принадлежности надзорного органа к исполнительной ветви власти. Также есть мнение, что прокуратура наряду с Президентом, не входит ни в одну ветвей, а прямо или косвенно участвует в их деятельности. Другие же

¹⁴ Федеральный закон от 17.01.1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации». URL: pravo.gov.ru. (Дата обращения: 21.04.2019 г.).

предлагают отнести прокуратуру к законодательной власти, т.к. основным направлением прокурорского надзора является сохранение законности. Функцией законодательной власти является принятие законов, их рассмотрение, но надзор за их исполнением не является аспектом сущности законодательной власти.

Зарубежный опыт также указывает на разнообразные подходы к рассматриваемому вопросу. Прокуратура выступает как самостоятельная структура и является подотчетной законодательным органам либо главе государства в социалистических странах (КНДР, Куба, Вьетнам).¹⁵ Например, в Испании, Болгарии, Колумбии прокуратура является элементом судебной системы, а прокурор осуществляет деятельность при судебных органах. К исполнительной власти прокуратура имеет отношение в такие страны как Япония, Израиль, Франция, и входит в Министерство юстиции. В Соединенных Штатах Америки как таковой прокуратуры не существует, её полномочиями наделена атторнейская служба, которая подразделяется на федеральную службу и службу штатов¹⁶. В отличие от законодательства России, в США в настоящее время нет отдельного нормативного акта, посвященного органам прокуратуры. По законодательству ФРГ прокуратура относится к исполнительным органам власти, подчинена министру юстиции и, хотя организационно составляет часть судебной системы, к судебной власти не относится, являясь обычным административным ведомством. В Прибалтийских странах, например, в Латвии, прокуратура представляется в трех звеньях: Генеральная прокуратура (высшее звено), прокуратуры судебных округов (среднее звено, прокуратуры районов (низовое звено), а

¹⁵ Прокурорский надзор зарубежных стран / А. В. Ендольцева [и др.]. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. С. 135 (дата обращения: 08.05.2019).

¹⁶ Тюренкова К. А., Демидов А. С. Конституционно-правовой статус прокуратуры в зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ // Молодой ученый. 2015. № 21. С. 633. (дата обращения: 08.05.2019).

также в систему включаются специализированные прокуратуры¹⁷. Во многих странах органы прокуратуры и схожие с ними механизмы власти в основном нацелены на осуществление надзора за законностью, участие в судебном производстве, и уголовном преследовании, а система их организации зависит от территориального деления или от принадлежности к той или иной ветви власти.

Исходя из вышесказанного, стоит сделать вывод, что несмотря на некоторую схожесть с зарубежными моделями, система организации органов прокуратуры российской модели достаточно самобытна, т.к. прокуратура Российской Федерации, обладает широким спектром полномочий не только по надзору за исполнением законов и участию в судебных заседаниях, но и в сфере защиты прав, свобод и интересов личности, а также в системе разделения властей занимает особое место и не относится ни к одной из к установленной законом ветвей власти. Перечисленные нами признаки позволяют выделить ещё одну точку зрения, которая призывает считать прокуратуру отдельной «надзорной» ветвью власти, обладающей независимостью и самостоятельностью в многогранной системе государственных органов, из чего следует, что конституционно-правовые основы организации и деятельности прокуратуры необходимо изучать в различных аспектах институционального, функционального, а также нормативно-правового положения рассматриваемого органа в процессе взаимодействия существующих и выделения новых ветвей власти.

¹⁷ Прокурорский надзор зарубежных стран / А. В. Ендольцева [и др.]. М., 2015. С. 109. (дата обращения: 08.05.2019).

Глава II. Особенности осуществления надзорной деятельности прокуратуры Российской Федерации

2.1. основополагающие принципы деятельности прокуратуры РФ и их значение

Каждый государственный орган при осуществлении и организации своей деятельности руководствуется определенными идеями и положениями, которые лежат в основе закрепленных за этими органами полномочий. В теории такие исходные начала именуется принципами. Существуют общие так называемые «конституционные» принципы, на которых базируются все органы государственного механизма, но каждый орган имеет и собственные специализированные положения, отражающие специфику его работы. Рассмотрим подробнее положения о принципах деятельности и организации на примере органов прокуратуры.

Статья 4 ФЗ «О прокуратуре» закрепляет следующие принципы деятельности надзорных органов:

«1. Прокуратура Российской Федерации составляет единую федеральную централизованную систему органов (далее - органы прокуратуры) и организаций и действует на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации.

2. Органы прокуратуры:

осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории Российской Федерации законами;

действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об охране прав и свобод граждан, а

также законодательства Российской Федерации о государственной и иной специально охраняемой законом тайне;

информируют федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также население о состоянии законности.

2.1. Органы прокуратуры в связи с осуществлением ими в соответствии с настоящим Федеральным законом прокурорского надзора вправе получать в установленных законодательством Российской Федерации случаях доступ к необходимой им для осуществления прокурорского надзора информации, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральными законами в том числе осуществлять обработку персональных данных.

3. Прокуроры не могут быть членами выборных и иных органов, образуемых органами государственной власти и органами местного самоуправления.

4. Прокурорские работники не могут являться членами общественных объединений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности. Создание и деятельность общественных объединений, преследующих политические цели, и их организаций в органах и организациях прокуратуры не допускаются. Прокуроры в своей служебной деятельности не связаны решениями общественных объединений.

5. Прокурорские работники не вправе совмещать свою основную деятельность с иной оплачиваемой или безвозмездной деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности. При этом педагогическая, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации. Прокурорские работники не вправе входить в состав органов управления,

попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации»¹⁸.

Первый пункт статьи предлагает нам сразу несколько принципов, которые обуславливают и дополняют друг друга: единство и централизованность. Принцип единства заключается в том, что прокуратура, являясь единой системой органов государственной власти, осуществляющей надзорные функции, действует независимо от территории, направления надзора по единым стандартам, закрепленным законодателем. Каждый орган прокуратуры и входящие в него прокуроры обладают едиными полномочиями и компетенцией, соответствующими занимаемой должности и предусмотренными обязанностями. Существуют определенные меры реагирования, правовые механизмы, которые обладают единой юридической силой, подлежат обязательному исполнению. Приведенные черты единства системы прокуратуры не следует, однако, понимать так, что любой прокурор произвольно может взять на себя осуществление любых полномочий прокуратуры, независимо от его места в системе прокуратуры¹⁹.

Принцип централизованности предполагает иерархичность в подчинении работников прокуратуры по вертикальной системе, т.е. нижестоящие прокуроры находятся в непосредственном подчинении вышестоящих, а также подчинены Генеральному прокурору РФ. Назначение на должность сотрудников прокуратуры определено в ст. 129 Конституции РФ и ст. ст. 12, 12.1, 15.1, 16.1 ФЗ «О прокуратуре». Генеральный прокурор возглавляет всю систему органов прокуратуры в Российской Федерации.

¹⁸ Федеральный закон от 17.01.1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации». URL: pravo.gov.ru. (дата обращения: 16.12.2018 г.);

¹⁹ Судостроительство, организация прокуратуры, органов предварительного расследования и адвокатуры / А. Н. Артамонов [и др.]. Омск : Омская академия МВД России, 2015. С. 131. (Дата обращения: 22.04.2019 г.).

Назначение на должность, а также освобождение от занимаемой должности самого Генерального прокурора и его заместителей осуществляется Советом Федерации РФ по представлению главы государства. Процедура назначения прокуроров субъектов отличается от порядка на федеративном уровне: в этом случае Президент РФ принимает решение по представлению Генерального прокурора. Стоит отметить, что необходимым условием является предварительное согласование с органами власти субъекта РФ. Прокуроры городов и районов, как и приравненные к ним, назначаются на должность и освобождаются со службы по решению Генерального прокурора Российской Федерации. Иные прокуроры проходят вышеуказанные процедуры по решению Президента страны. Таким образом, в единую централизованную систему органов и организаций прокуратуры входят: Генеральная прокуратура РФ; прокуратуры субъектов РФ и приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры; прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры; научные и образовательные организации; редакции печатных изданий (например, научно-практический журнал «Прокурор»)²⁰.

Следующим важным принципом является независимость органов прокуратуры. Независимость проявляется в обособленном положении прокуратуры относительно других органов государственной власти в процессе осуществления надзорных функций. Сотрудники органов прокуратуры действуют на основании и в пределах закона, основываясь на своем внутреннем убеждении и материалах проверок и расследований, с учетом требований полноты, всесторонности и объективности. Такое положение обеспечивается путем единообразной организации системы на всех уровнях власти, единой законодательной базы Российской Федерации, а также решением единых задач. Независимость гарантируется и тем, что

²⁰ Комментарий к Федеральному закону от 17.01.1992 г. N 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» / Н.А. Агешкина [и др.]. Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2019. 346 с. С. 17. (Дата обращения: 22.04.2019).

существует запрет на вмешательство в какой-либо форме в осуществление прокурорского надзора, и предусмотренной особой процедуре привлечения сотрудников прокуратуры к административной и уголовной ответственности.

Гласность, несомненно, является единым принципом для всех органов государственной власти, органов власти субъектов и органов муниципалитетов. Гласность предполагает открытость и прозрачность действий государства для каждого члена общества. Гласность выступает как критерий демократического развитого общества, поэтому и закреплен в ст. 29 Конституции России. Стоит отметить, что данный принцип можно считать «рычагом контроля» за деятельность органов прокуратуры со стороны общества. Путем информирования населения страны и средств массовой информации о работе прокуроров, происходит оценка состояния законности в пределах Российской Федерации, уровня обеспечения защиты прав и свобод, а в результате возникает ответная реакция на совершение правонарушений и преступлений путем подачи обращений в прокуратуру. Необходимо уточнить, что данный принцип хотя и закреплен в Конституции, но в Федеральном законе «О прокуратуре» говорится об его ограничении. Таким образом, устанавливаются границы возможной гласности при осуществлении полномочий органов прокуратуры: они должны действовать в пределах соблюдения видов тайн, которые закреплены в специализированных Федеральных законах («о государственной тайне», «о персональных данных», «О банках и банковской деятельности», «о коммерческой тайне», и др.), а также других упомянутых в законодательстве тайн (следственной, судебной, врачебной, нотариальной адвокатской и т.д.). Дополнением к принципу гласности можно считать и положение, согласно которому прокуроры в пределах своих полномочий вправе получать доступ к информации, необходимость которой возникает в процессе надзора. В целях регламентации порядка использования некоторых видов данных Генеральной прокуратурой от 22.11.2013 г. был принят ряд приказов, утверждающих

различные инструкции по работе с информацией (Инструкция о порядке обработки персональных данных, которые используются при осуществлении надзорных полномочий, и т.д.). Так прокурор запрашивает необходимые ему сведения от должностных лиц различных органов в ходе проведения действий по рассмотрению обращений, а также при изучении материалов доследственных проверок, уголовных дел, поступающих из соответствующих компетентных органов.

Рассмотрим пример из судебной практики. Верховным Судом Российской Федерации было рассмотрено дело по кассационной жалобе, поступившей от прокурора Ростовской области на решение, вынесенное Ленинским районным судом в Ростове-на-Дону. В определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 18.02.2015 N 41-КГПР14-33 говорится следующее: «Прокуратура Ростовской области 25 октября 2013 года обратилась в Следственное управление Следственного комитета России по Ростовской области с письмом о проведении проверки исполнения требований Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и Федерального закона "О противодействии коррупции", предоставлении необходимых документов»²¹. Руководитель Следственного управления СК РФ по Ростовской области в письме отказал в предоставлении запрашиваемых сведений, ссылаясь на то, что СК РФ и его органы не входят в круг поднадзорных прокуратуре органов. В результате рассмотрения жалоб, данное дело было истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, который вынес решение об удовлетворении требований прокурора, поскольку прокуратура, в процессе реализации надзорных полномочий за исполнением Федерального закона "О противодействии коррупции", осуществляет надзор за деятельностью

²¹ Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 18.02.2015 N 41-КГПР 14-33 // Консультант-Плюс: справочно-правовая система. URL: consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB002&n=421786#047372098466235224. (Дата обращения: 02.05.2019 г.).

Следственного комитета РФ и его органов, поэтому имеет право требовать всю необходимую информацию, для выявления и устранения обнаруженных в ходе проверки нарушений.

Также Генеральная прокуратура 17 мая 2018 г. приняла в целях обеспечения достоверного освещения деятельности органов прокуратуры Приказ №296 "О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации и общественностью". Данный нормативно-правовой акт направлен на приближение государственного органа к обществу, информирование представителей СМИ о работе органов прокуратуры, выработку единой политики в сфере информационного обеспечения, а также способствует формированию адекватного восприятия о надзорных органах и др.²². Некоторые авторы относят к принципу гласности и обязанность Генерального прокурора предоставлять ежегодный отчет о состоянии законности Президенту Российской Федерации и палатам Федерального Собрания, и обязанность по информированию органов законодательной, исполнительной власти на уровнях субъектов и органов местного самоуправления. Другие же на этой основе выделяют еще один принцип, который именуют принципом информативности.

В продолжении темы независимости органов прокуратуры при осуществлении деятельности поговорим о некоторых ограничениях, которым подвергаются сотрудники при прохождении службы, в целях предотвращения какого-либо воздействия со стороны поднадзорных организаций и иных субъектов правоотношений. Прокурорские работники не имеют права быть участниками выборных органов государственной власти и органов местного самоуправления, заниматься иной приносящей доход или безвозмездной деятельностью, кроме творческой,

²² Положение об управлении взаимодействия со средствами массовой информации Генеральной прокуратуры Российской Федерации (утв. Генпрокуратурой России 17.05.2018). URL: genproc.gov.ru/documents/orders/document-14313/. (Дата обращения: 02.05.2019 г.).

педагогической и научной. Указанные ограничения установлены законодателем для полного обеспечения сотрудника основы для принятия решений, основанных на законодательстве РФ.

Статья 5 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» является логичным продолжением принципов организации деятельности прокуратуры: «Воздействие в какой-либо форме федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, средств массовой информации, их представителей, а также должностных лиц на прокурора с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствование в какой-либо форме его деятельности влечет за собой установленную законом ответственность. Прокурор не обязан давать каких-либо объяснений по существу находящихся в его производстве дел и материалов, а также предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления иначе как в случаях и порядке, предусмотренных настоящей статьей. Никто не вправе без разрешения прокурора разглашать материалы проверок, проводимых органами прокуратуры, до их завершения»²³. Стоит указать, что для лиц, вмешивающихся в осуществление прокурором надзорной деятельности, умышленно не выполняющих требования прокурора, установлена ответственность: ст. 17.7 Кодекса об административных правонарушениях РФ, ст. 294 Уголовного Кодекса РФ.

Обращаясь к более общим принципам деятельности органов государственной власти необходимо рассмотреть такой фундаментальный принцип как законность. По мнению А. Н. Артамонова: «Законность как руководящее начало любого вида государственно-значимой деятельности для работы такого органа, как прокуратура, имеет особое значение, ведь она создана и осуществляет свои полномочия именно в целях обеспечения

²³ Федеральный закон от 17.01.1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации». URL: pravo.gov.ru. (Дата обращения: 22.04.2019 г)

верховенства закона, единства и укрепления законности и поэтому любые нарушения со стороны органов прокуратуры особенно нетерпимы и не могут быть оправданными»²⁴. Данный принцип в законе вытекает из ст. 3, а также находит отражение в п.п.2 п. 2 ст. 4 ФЗ «О прокуратуре». Все органы власти обязаны действовать в строжайшем соответствии с законами Российской Федерации.

Выше мы рассмотрели принципы деятельности, которыми руководствуются органы и сотрудники прокуратуры, при осуществлении возложенных на них полномочий. Принципы олицетворяют основные идеи, преследуемые органами прокуратуры, являются сущностью их системы, а также обеспечивают целостность и раскрывают специфические особенности рассматриваемого правоохранительного органа. Отказ от этих идей неминуемо повлечет за собой разрушение устоявшихся и действующих механизмов, а верное следование по определяемому ими пути позволит укрепляться и совершенствоваться в дальнейшем. Принципы организации и деятельности органов прокуратуры тесно взаимосвязаны, из чего можно сделать вывод, что необходимо их полное обеспечение, так как при ослаблении хотя бы одного из них вся система органов потеряет значение ключевых аспектов работы.

2.2. Понятие и содержание механизма надзорной деятельности прокуратуры в России

В целях укрепления и сохранения единства законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов всего общества и Российской Федерации, а также обеспечения верховенства законодательства государство создает специальные механизмы, которые действуют в целях поддержания правопорядка и осуществления правоохраны. Данные функции способны

²⁴ Судоустройство, организация прокуратуры, органов предварительного расследования и адвокатуры / А.Н. Артамонов [и др.]. Омск, 2015. С. 134. (дата обращения: 08.05.2019).

реализоваться лишь через надзорную и контрольную деятельность. Органы прокуратуры осуществляют различные виды надзора, которые установлены в федеральном законе «О прокуратуре».

Прокурорский надзор есть самостоятельная деятельность государства по реализации надзорных функций. Как указывает в своей работе Е.Л. Никитин: «Органы прокуратуры не издают законы, не выполняют присущих исполнительной власти распорядительных и административных функций, не осуществляют государственный контроль и не вершат правосудие»²⁵. Как говорилось ранее в нашей работе, в Российской Федерации в настоящее время не существует отдельной надзорно-контрольной ветви власти, а в закрепленные Конституцией ветви прокуратура не входит. Поддерживая общую концепцию дипломной работы отметим, что из утверждения Е.Л. Никитина можно сделать заключение о том, что прокурорский надзор выходит за рамки полномочий исполнительных, законодательных и судебных органов власти, образуя самостоятельный вид государственной деятельности.

При попытках определить сущность полномочий органов прокуратуры у множества авторов возникает вопрос: к какому виду отнести деятельность прокурора- к надзору или контролю? Различие дефиниций «надзор» и «контроль» на протяжении многих лет вызывает неоднозначное восприятие в теории права. Некоторые авторы, например, В.П. Беляев, призывает не рассматривать данные термины как синонимичные, а отделять их друг от друга во избежание ошибочного понимания сущности этих категорий. В.П. Беляев утверждает, что в существующем многообразии подходов различных авторов к рассматриваемому вопросу, необходимо привести понятия в соответствие с требованиями законодательной техники, т.к. органы, осуществляющие контроль и надзор, выступают отличающимися по

²⁵ Прокурорский надзор / О.Н. Коршунова [и др.]. СПб. : Юридический центр, 2018.. – С. 10. (дата обращения: 12.05.2019).

правовому статусу, видам деятельности и методам её осуществления²⁶. Автор в своей статье рассматривает данную проблему на примере прокурорского надзора. Он призывает считать прокуратуру единственным надзорным органом в Российской Федерации, а остальные органы власти - уполномоченными осуществлять контроль в пределах своей компетенции. Также идею Беляева В.П. о необходимости разделения понятий «контроль» и «надзор» поддерживает и профессор, В.А. Винокуров²⁷. Существуют и иные мнения, согласно которым надзор либо рассматривается как более узкое понятие по отношению к контролю, либо последний включает в себя надзор как разновидность контрольной деятельности. В данной работе мы согласимся с Беляевым В.П. и его соратниками, будем считать надзорную деятельность прерогативной органов прокуратуры.

Обратимся к более подробному изучению прокурорского надзора и его направлений. Прокурорский надзор, как и любая другая деятельность государственного органа, имеет свои признаки: предмет, объект, субъект, функции. «Прокурорский надзор обладает свойственными ему особенностями: 1) надзорные отношения носят властный, но не субординационный характер; 2) предметом надзора является исключительно законность деятельности поднадзорного объекта; 3) надзорная деятельность носит вневедомственный характер; 4) для устранения нарушений законности орган надзора, по общему правилу, обращается к руководителю поднадзорного органа, либо в вышестоящий орган, либо в суд с предложением устранить выявленные нарушения законности»²⁸. Эти особенности прямо указывают на надзорный, а не контрольный характер действий органов прокуратуры. Контрольные органы власти вправе

²⁶ Беляев, В.П. Контроль и надзор: проблемы разграничения / В. П. Беляев // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 4 (77). – С. 199–207. (дата обращения: 12.05.2019).

²⁷ Винокуров В.А. Государственный контроль в современной России: предложения по его совершенствованию в сфере обеспечения безопасности жизнедеятельности // Журнал российского права. 2018. № 9 (261). С. 113–119. . (дата обращения: 12.05.2019).

²⁸ Прокурорский надзор / О.Н. Коршунова [и др.]. СПб. : Юридический центр, 2018. С. 13. (дата обращения: 12.05.2019).

применять к правонарушителям прямые меры с целью устранения и прекращения незаконных действий и их последствий, в то время как прокуратура лишь указывает контрольному органу на имеющиеся факты нарушения закона и ставит вопрос о необходимости устранения.

Прокурорский надзор осуществляется сотрудниками от имени Российской Федерации, распространяется на всю территорию страны. Целью прокурорского надзора является наиболее полное обеспечение законности в сферах, входящих в компетенцию прокуратуры. Задачами можно выделить предупреждение, выявление, устранение обнаруженных в ходе прокурорских проверок нарушений закона. Отличительной чертой прокурорского надзора также выступает следующий факт: прокурор всегда отделен от поднадзорной деятельности, он не вправе подменять поднадзорные ему органы (организации) при ведении ими хозяйственной и оперативной деятельности. Согласно нормам, закрепленным в ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре», прокурорские работники при рассмотрении вопросов, касающихся исполнения законов, не подменяют органы и их должностных лиц, уполномоченных реализовывать свои полномочия в сфере контроля. Эти положения принято считать установленной *границей (пределами)* прокурорского надзора.

Предмет надзора является необходимой составляющей института надзорной деятельности органов прокуратуры Российской Федерации, четкое определение элементов, образующих предмет той или иной отрасли надзора, необходимо для обеспечения результативности мер прокурорского реагирования²⁹. Общими предметами для прокурорского надзора несомненно являются: 1) соблюдение Конституции РФ; 2) исполнение законов, действующих на территории государства; 3) законность нормативных актов,

²⁹ Тишков, Д.С. Некоторые особенности предмета прокурорского надзора за соблюдением конституционного права личности на труд / Д. С. Тишков // Вестник Омской юридической академии. – 2017. – Т. 14, № 3. – С. 23–27. (дата обращения: 31.05.2019).

издаваемых поднадзорными органами. Из данного положения следует, что предметом прокурорского надзора являются общественные отношения, возникающие в процессе надзора за соблюдением законности действий и правовых актов поднадзорных объектов. По мнению Е.Л. Никитина: «предмет прокурорского надзора — это законность деятельности поднадзорных объектов, а также законность издаваемых ими правовых актов. Эта позиция соответствует современным научным подходам»³⁰. Некоторые авторы к предмету относят и отношения, складывающиеся в процессе организации деятельности и работы органов прокуратуры, отношения в сфере определения круга полномочий.

Под объектом прокурорского надзора в юридической литературе принято понимать государственные органы, органы власти субъектов и органы местного самоуправления, различные организации, попадающие под надзор прокуроров по исполнению требований законности и издаваемые ими акты. В Законе «О прокуратуре» в ст. 1 определен круг объектов, подлежащих прокурорскому надзору: федеральные органы исполнительной власти (министерства, аппараты, и т.д.); Следственный комитет Российской Федерации; представительные (законодательные) и исполнительные органы субъектов Российской Федерации (администрации, правительства субъектов, думы, собрания, и т.д.); органы местного самоуправления; органы военного управления; органы контроля, их должностные лица (службы, инспекции, департаменты, и пр.); субъекты осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания; органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих

³⁰ Прокурорский надзор / О.Н. Коршунова [и др.]. СПб. : Юридический центр, 2018. С. 69. (дата обращения: 18.05.2019).

организаций, а также соответствие законам издаваемых ими правовых актов³¹.

По мнению Т.Е. Сушиной, объекты прокурорского надзора по признаку вовлеченности в регулирование общественных отношений в можно объединить в следующие группы: — органы государственной власти федерального и регионального уровней; — органы государственно-частного партнерства; — институты гражданского общества в части выполнения функций, делегированных государством; — органы управления предпринимательскими сообществами³². Т.Е. Сушина в своей работе утверждает, что классификация объектов прокурорского надзора в настоящее время несовершенна, т.к. в связи с большим количеством действующих органов власти, попадающих под надзор, их созданием и упразднением, границы определения объектов прокурорского надзора могут размываться, что может повлечь выполнение прокурорами несвойственных им действий и необоснованное расширение надзорных полномочий. Из числа поднадзорных объектов выходят высшие федеральные органы государственной власти, а именно Президент, Правительство, палаты Федерального Собрания. Также прокуроры не надзирают напрямую за гражданами РФ, но в случае обнаружения в ходе проверки нарушений закона, к ним могут применяться меры прокурорского реагирования.

Субъектами прокурорского надзора, по общему правилу, являются лица, уполномоченные осуществлять функции надзора. Важным условием применения законодательства РФ является единообразное понимание используемых терминов. Это относится и к пониманию термина «прокурор». Статья 54 Закона «О прокуратуре» даёт разъяснения по вопросам толкования используемых наименований. Согласно букве закона термин «прокурор»

³¹Федеральный закон от 17.01.1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации». URL: <http://pravo.gov.ru>. дата обращения: 19.05.2019).

³²Сушина Т.Е. Объекты прокурорского надзора за исполнением законов: трансформация понятий // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 6 (91). С. 169–177. (дата обращения 12.05.2019).

охватывает таких должностных лиц прокуратуры как: Генеральный прокурор РФ, его советники, старшие помощники, помощники и помощники по особым поручениям; заместители Генерального прокурора Российской Федерации, их помощники по особым поручениям; заместители, старшие помощники и помощники Главного военного прокурора; все нижестоящие прокуроры, их заместители, помощники прокуроров по особым поручениям, старшие помощники и помощники прокуроров, старшие прокуроры и прокуроры управлений и отделов, действующие в пределах своей компетенции³³. Также в законе упоминаются «прокурорские работники», к которым относят прокуроров и других работников, которым могут присваиваться классные чины или воинские звания³⁴. В эту категорию также включают научных, образовательных работников, относящихся к системе прокуратуры России, специалистов, сотрудников канцелярий и т.д. По мнению, изложенному в работе О. А. Галустяна, А. В. Ендольцевой, И. И. Сыдорука, посвященной выделяемой ими отрасли «прокурорского права», субъект прокурорского надзора: « это – любое лицо (орган, учреждение, предприятие, организацию), наделенное определенными правами и обязанностями и совершающее в их пределах действия (воздержание от них); любое лицо, наделенное правами и несущее обязанности, вступающие в прокурорские правоотношения с другими субъектами при реализации своих прав и обязанностей. Субъекты прокурорского права (прокурорского надзора), согласно их точке зрения, можно классифицировать по роли и месту в прокурорских правоотношениях: 1) субъекты с государственно-властными надзорными полномочиями; 2) субъекты с государственно-властными полномочиями; 3) субъекты, не имеющие государственно-

³³ Комментарий к Федеральному закону от 17.01.1992 г. N 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» / Н. А. Агешкина [и др.]. Саратов, 2019. С. 345. (дата обращения: 19.05.2019);

³⁴ Указ Президента РФ от 21.11.2012 N 1563 (ред. от 25.04.2019) "О классных чинах прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации" (вместе с "Положением о порядке присвоения классных чинов прокурорским работникам органов и организаций прокуратуры Российской Федерации"). URL: <http://pravo.gov.ru/>. (дата обращения: 19.05.2019);

властных полномочий»³⁵. Авторы считают, что первая группа субъектов включает в себя лиц, обладающих властью в отношении других субъектов прокурорского надзора, к которым лица, указанные в ст. 54 ФЗ «О прокуратуре». Ко второй группе относят субъектов, которые входят в круг подчинения первых, их именуют прокурорскими работниками. Третья группа лиц не обладает полномочиями в сфере государственной власти, и к ним авторы относят коммерческие либо некоммерческие организации и их органы управления, а также должностных лиц.

Касаемо функций органов прокуратуры, необходимо отметить, что в законодательстве РФ не раскрыто значение этого термина. Конституция не содержит прямых указаний на функции, и Федеральный закон «О прокуратуре» лишь в некоторых статьях дает возможность их выделить путем изучения норм. Из статьи 1 ФЗ «О прокуратуре» следует, что основной функцией законодатель выделил осуществление надзора за соблюдением Высшего нормативно-правового акта страны и исполнением законодательства, действующего на всей территории государства. Далее в указанной статье предусмотрены «иные функции», которые установлены в различных федеральных законах. Отметим, что возложение на прокуратуру функций, не предусмотренных в законах Российской Федерации, невозможно.

Функции прокуратуры представляет собой определенный вид деятельности, который выражается в целях, предмете ведения, общественном и правовом назначении, и направлен на решение стоящих перед органами прокуратуры задач с помощью закрепленных за прокурорами правовых средств воздействия. Данное понятие находится в взаимосвязи с понятием «направления деятельности», т.к. имеют сходные признаки, но несмотря на их схожесть, каждое из них несет свое предназначение. Общая природа

³⁵ Прокурорский надзор / под ред. О. А. Галустьян, А. В. Ендольцева, И. И. Сыдорук. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. С.98. (дата обращения: 19.05.2019).

указанных понятий вносит некоторые сомнения и неопределенность при их разграничении, что может породить неточности в работе сотрудников, т.к. возможна подмена сущности этих категорий.

Основным признаком, позволяющим выделить функции прокуратуры, безусловно, являются стоящие перед ней задачи. В качестве задач принято выделять следующие:

1) Наблюдение за соответствием положениям Конституции и требованиям законов действий и правовых актов федеральных органов исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, органов военного управления, органов контроля, их должностных лиц, органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций; 2) Обеспечение привлечения к уголовной ответственности лиц, совершивших преступления, и назначения судом предусмотренного законом наказания, осуществления мер по созданию обстановки неотвратимости наказания за совершенные преступления, защита прав и свобод человека и гражданина от преступных посягательств; 3) Обеспечение согласованных усилий системы правоохранительных органов в сфере борьбы с преступностью; 4) Осуществление мер по совершенствованию правовой системы Российской Федерации, использование материалов органов прокуратуры в интересах совершенствования законодательства; 5) Участие в соответствии с компетенцией прокуратуры в выполнении обязательств Российской Федерации, вытекающих из международных договоров и соглашений по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью; 6) Использование судебного порядка защиты прав, свобод и законных интересов граждан, интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований; 7) Обеспечение объективного и полного учета

совершенных преступлений и отражения в отчетности состояния практики правоохранительных органов по борьбе с преступностью³⁶.

Первая задача соответствует функции, направленной на надзор за соблюдением Конституции и действующего законодательства. Вторая задача вытекает из функции уголовного преследования. Из третьей выделяется функция по координированию работы правоохранительных органов в сфере борьбы с преступностью. Четвертой задаче посвящена функция правотворчества. Предназначение пятой задачи - обеспечение функции международного сотрудничества. Из шестой задачи вытекают полномочия прокурора по участию в гражданском, уголовном, арбитражном судопроизводстве. Соответственно, седьмая задача исходит из функции по ведению учёта состояния законности и преступности, оценки эффективности работы следствия, дознания и прокурорского надзора. Помимо перечисленных выше основных функций законодатель возложил на органы прокуратуры и ряд иных полномочий, в числе которых выпуск специальных изданий и проведение антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов. Более подробно эти вопросы осветим в главе 3 данной работы.

Функции должны быть реализованы в единой совокупности, в полном объеме, в противном случае возможна потеря независимости и правовых позиций прокурорских работников и органов прокуратуры в целом, т.к. каждой из функций соответствуют определенные полномочия, права и обязанности. Говоря же о направлениях деятельности отметим, что от функций они отличаются тем, что характеризуются как более узкие, самостоятельные участки, в которых реализуется конкретная, имеющая высокую актуальность на определенном участке в определенное время задача. Линейный и подвижный характер направлений деятельности, в отличие от постоянства функций, даёт преимущество органам прокуратуры в

³⁶ Ястребов В. Б., Ястребов В. В. Прокурорский надзор. М. : Зерцало-М, 2017. – С. 95. (дата обращения: 16.05.2019).

достижении поставленных перед ними целей, т.к. способно повысить эффективность работы на каждом участке. При определении направления необходимо учитывать состояние законности и уровень преступности в той или иной сфере. Так, перед органами прокуратуры, время от времени встают новые направления деятельности, требующие усиленного внимания. Участвовавшие в годы экономического подъема правонарушения в экономической сфере были усилены надзор за хозяйственной деятельностью государства, его субъектов, органов власти и различных организаций. В настоящее время в связи с достаточно нестабильной ситуацией на мировой арене усилен надзор в сфере противодействия терроризму, преступлениям экстремистской направленности, противодействию коррупции, защите прав участников долевого строительства, охраны окружающей среды, трудового законодательства, и др.

Например, Приказом «Об организации исполнения плана по противодействию коррупции» от 08.08.2018 года № 485 принятым Генеральным прокурором Российской Федерации, установлен комплексный план специально разработанных мероприятий на период до 2021 года. В план вошли такие действия органов прокуратуры как: ежегодное информирование Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции о результатах работы правоохранительных органов по борьбе с преступностью в данной сфере, обеспечение эффективности мер, принимаемых сотрудниками прокуратуры при реализации законодательства о противодействии коррупции, а также принятие участия в разработках различных предложений совместно с Правительством РФ, Министерством Внутренних дел, Следственным Комитетом РФ, Федеральной службой безопасности, и т.д.³⁷. Также согласно Положению об управлении по надзору за исполнением

³⁷ Приказ Генеральной прокуратуры России от 08.08.2019 г. № 485 «Об организации исполнения национального плана противодействия коррупции на 2018-2020 годы» (вместе с «Комплексным планом мероприятий по противодействию коррупции на 2018-2021 годы»). URL: genproc.gov.ru/anticor/documents/485gp.docx (дата обращения: 16.05.2019).

законодательства о противодействии коррупции, принятому Генеральным прокурором РФ от 17.12.2018 года, деятельность указанного управления нацелена на соблюдение прав и свобод граждан, защиту интересов юридических лиц и государства в сфере противодействия коррупции³⁸. Стоит указать, что данное управление основано в 2007 г., на основании статьи Конвенция ООН против коррупции, принятой в Нью-Йорке 31.10.2003 г.³⁹ Согласно статистическим данным, отражающим состояние преступности, приведенным на сайте Генеральной прокуратуры можно отметить следующее: «За январь – март 2019 г. увеличилось на 2,5 % количество преступлений коррупционной направленности. Их удельный вес в массе всех выявленных деяний за отчетный период составил 2,1 %. В целом по стране возросло на 17,9 % (с 1 159 до 1 366) число деяний, предусмотренных статьей 290 УК РФ (получение взятки). Наибольшая тенденция роста таких преступлений отмечена в Брянской области (с 3 до 30; +900 %). За истекший период число преступлений, предусмотренных статьей 291 УК РФ (дача взятки), на территории Российской Федерации увеличилось на 29,6 % (с 747 до 968). Рост названных деяний наблюдается в Курганской (с 1 до 8; +700 %), Иркутской (с 1 до 7; +600 %) областях. Противоположная динамика указанных преступлений отмечена в Республике Хакасия (с 4 до 0; -100 %), Томской (с 20 до 3; -85 %), Тверской (с 11 до 2; -81,8 %) Рязанской (с 10 до 3; -70 %) областях. Сократилось на 13,9 % (с 1 740 до 1 499) количество преступлений, предусмотренных статьей 291.2 УК РФ (мелкое взяточничество) в Орловской области (с 6 до 0; -100 %), Вологодской области (с 23 до 1; -95,7 %). Снизилась динамика роста по преступлениям

³⁸ Положение об управлении по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции от 17.12.2018 г. URL: genproc.gov.ru/anticor/documents/86gp.pdf. (дата обращения 16.05.2019).

³⁹ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции" (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН). URL: un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml. (Дата обращения: 16.05.2019).

террористического характера (-0,6 %, с 485 до 482) и экстремистской направленности (-57,1 %, с 347 до 149)»⁴⁰.

Отметим, что эффективная работа сотрудников органов прокуратуры отражается в том, что нарушения законодательства пресекаются путем вынесения прокурорами специальных актов реагирования и применения средств надзора, которые влекут за собой устранение причин правонарушений. Исходя из представленных Генеральной прокуратурой данных о результатах деятельности за январь-апрель 2019 г., положительная статистика наблюдается при осуществлении надзора за исполнением законов, прав и свобод человека и гражданина, надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи, в сфере землепользования, ЖКХ, природопользования, нестабильное состояние прослеживается в сферах надзора за трудовыми правоотношениями и противодействию коррупции⁴¹. Такие показатели говорят о том, что органам прокуратуры необходимо усилить наблюдение, принимать дополнительные меры прокурорского реагирования и брать под особый «прокурорский контроль» материалы проверок, жалобы содержащие признаки правонарушений в указанных отраслях надзора на досудебных стадиях. Как отметил в своём ежегодном докладе о проделанной работе в первом полугодии 2018 г. Генеральный прокурор Ю.Я. Чайка, прокурорами были активно использованы правовые ресурсы в сфере защиты социально незащищенных слоев населения (пенсионеров, инвалидов, несовершеннолетних и т.д.), многие нарушения законодательства были пресечены в ходе досудебных стадий рассмотрения дел, которые затрагивали конституционные права граждан, но сфера защиты прав участников долевого строительства и капитального ремонта были

⁴⁰ Состояние преступности в России за январь-март 2019 г. // Генеральная прокуратура Российской Федерации. URL: genproc.gov.ru/upload/iblock/d6d/sbornik_3_2019.pdf. (дата обращения: 16.05.2019).

⁴¹ Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-март 2019 г. URL: genproc.gov.ru/stat/data/1599656/. (дата обращения: 16.05.2019).

отработаны не столь эффективно⁴². Приведем пример, опираясь на данные Самарской области. На сайте Прокуратуры Самарской области также отражаются показатели преступности в регионе. В сфере преступлений коррупционной направленности коэффициент расследованных преступлений по Самарской области вырос на 0,1-0,4%, по преступлениям против собственности от 2,8-36%, а по преступлениям против личности от 1-0,5%⁴³. Приведенные цифры также свидетельствуют о том, что Самарская область вносит вклад в борьбу с преступными сегментами, т.к. многие показатели по зарегистрированным преступлениям удается снизить благодаря работе правоохранительных органов. Например, согласно новостям, отраженным на сайте Самарской прокуратуры, в результате проведения проверки в сфере исполнения трудового законодательства прокуратурой Октябрьского района г. Самары обнаружен факт невыплаты сотрудникам заработной платы на общую сумму свыше 1 млн. 200 тыс. руб. В настоящее время акты прокурорского реагирования удовлетворены, виновные лица привлечены к административной ответственности. Также с участием прокуратуры Промышленного района г. Самары было рассмотрено уголовное дело по факту мошенничества при получении выплат, совершенного с использованием служебного положения, в крупном размере: в период с 2015 по 2016 г. из самарского бюджета незаконно перечислены субсидии на общую сумму 675 тыс. руб., которыми обвиняемое лицо распорядилось в личных целях. Таким образом, рассмотрев приведенные примеры, можно сделать вывод, что направления деятельности органов прокуратуры допустимо считать более локализованным, узким понятием, по сравнению с функциями, которые носят общий характер и служат опорой для выделения направлений деятельности. Также, можно говорить о том, что функции и

⁴² Материалы заседания коллегии по итогам работы в первом полугодии 2018 г. URL: genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1425566/ (дата обращения: 16.05.2019).

⁴³ Статистические данные о работе прокуратуры Самарской области. URL: samproc.ru/statistics/statistics.php (дата обращения: 18.05.2019)

направления деятельности формирую и виды надзоров, которые осуществляют органы прокуратуры на территории Российской Федерации.

В данной главе мы рассмотрели фундаментальные основы и принципы организации деятельности прокуратуры Российской Федерации, рассмотрели понятие прокурорского надзора, определили его сущность, выделили объекты и субъекты, определили функции прокуратуры и основные направления её деятельности, а также привели статистические данные, отражающие показатели работы надзорных органов.

2.3. Прокурорский надзор: понятие, виды, характеристика

Как было ранее сказано в данной дипломной работе, прокуратура, как государственный орган, осуществляет от имени Российской Федерации установленные федеральным законом виды надзора. Для обеспечения верховенства российского законодательства, сохранения единства законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов всего общества и государства прокуратура в пределах своих полномочий осуществляет:

- 1) надзор за исполнением законов объектами прокурорского надзора;
- 2) надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина;
- 3) надзор за исполнением законов правоохранительными органами при осуществлении ими оперативно-розыскной деятельности, дознания и предварительного следствия;
- 4) надзор за исполнением законов судебными приставами;
- 5) надзор за исполнением законов учреждениями и их должностными лицами в сфере исполнения наказаний.

Также на органы прокуратуры возложены обязанности по реализации уголовного преследования в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством, координации деятельности правоохранительных органов в сфере борьбы с преступностью, возбуждения дел по фактам

административных правонарушений (проведение административного расследования в соответствии с законодательством об административных правонарушениях). Прокуроры в соответствии с законодательством, регулирующим процессуальные правоотношения, участвуют в рассмотрении судами уголовных и гражданских дел, участвуют в рассмотрении дел арбитражными судами, имеют право опротестовывать противоречащие законам РФ акты судов (приговоры, решения, определения, постановления), принимают участие в правотворчестве, осуществляют антикоррупционную экспертизу нормативных актов. Генеральная прокуратура Российской Федерации также осуществляет выпуск специализированных изданий. Указанные полномочия перечислены в Федеральном законе «О прокуратуре», основываются на предписаниях Конституции РФ и федеральном законодательстве.

Первым в рассматриваемом законе располагается надзор за исполнением законов, который принято называть «общим». Данный надзор охватывает правоприменение во всех общественных отношениях, урегулированных на нормативно-правовом уровне, а также исполнение действующего законодательства объектами надзора. Этот вид надзора играет важнейшую роль в правовой сфере, т.к. на нём базируется состояние законности в Российской Федерации, с его помощью повышается эффективность выявления и своевременное пресечение правонарушений и преступлений. Это условие необходимо для борьбы с нарушениями законов на всей территории страны, поскольку помогает отмечать тенденции роста или снижения показателей уровня преступности.

Надзору за соблюдением законов посвящена глава 1 раздела 3 ФЗ «О прокуратуре». К предмету изучаемого надзора законодатель относит *соблюдение и исполнение* Высшего нормативного акта РФ, а также всего действующего законодательства объектами прокурорского надзора и, соответственно, *законность* издаваемых ими правовых актов. Здесь

исполнение законов мы предлагаем рассматривать как совершение субъектами правоотношений (объектами прокурорского надзора) активных действий по реализации конкретных предписаний, содержащихся в нормах права, выполнение обязанностей, а соблюдение – как воздержание от запрещаемой законом деятельности. Совершение действий, равно, как и отказ от них, в совокупности с нормативно-правовыми актами порождают правоотношения, служат примером исполнения законов. Стоит также отметить, что перечень поднадзорных объектов, указанный в ст. 21 Закона «о прокуратуре», является исчерпывающим.

Как нам известно, законодательство Российской Федерации представляет собой двухуровневую систему: законы федерации и законы её субъектов. Но не стоит забывать о международных договорах, которые также входят в правовую систему, а также о подзаконных актах. Вопрос о том, подлежат ли подзаконные акты прокурорскому надзору, является достаточно спорным. Один лагерь теоретиков склоняется к тому, что данные акты должны относиться к компетенции высших органов государственной власти, и действовать в совокупности с законом, регулирующим ту же отрасль правовых отношений, приверженцы другого лагеря придерживаются классических взглядов и не спешат включать подзаконные акты в сферу прокурорского надзора. Несмотря на то, что многие подзаконные акты детализируют положения законов, конкретизируют отдельные механизмы исполнения предписаний, имеют огромную ценность для правоприменения, всё же остановимся на общепринятой теории, согласно которой подзаконные акты относятся к предмету ведения контролирующих органов. Как указали В.Б. и В.В. Ястребовы: «Прокуратура в силу своего государственно-правового статуса обязана осуществлять надзор за законностью подзаконных актов, но не за их исполнением».

Надзор за исполнением законов проводится при наличии факта нарушения законов, который требует рассмотрения и принятия мер

прокурором, но только в том случае, если без его участия определить достоверность тех или иных сведений невозможно. Как отмечалось ранее, прокурор не вправе подменять иные органы при проведении проверки. Решение о начале проведения проверки выносится по установленной Генеральным Прокурором РФ форме, должно содержать в обязательном порядке цели, основания и предмет проверки. Общий срок для проведения прокурорской проверки составляет 30 суток. При необходимости данный срок может быть продлен на этот же период с вынесением соответствующего решения. Если же проверяемая организация или орган имеют филиалы, представительства, подразделения, то сроки проверки исчисляются по каждому в отдельности. Процедура проведения проверки может неоднократно приостанавливаться и возобновляться. Приостановление возможно, если возникает необходимость назначения сложных исследований, экспертиз (если их проведение не превышает пределы сроков проведения самой проверки), если своими действиями (бездействиями) проверяемый орган препятствует осуществлению прокурорской проверки, и в том случае, когда истребованные материалы и необходимая информация не были предоставлены в срок проведения проверочных мероприятий. Возобновление осуществляется при устранении перечисленных препятствий. Руководитель или уполномоченное лицо органа (организации) уведомляются обо всех принимаемых решениях по поводу изменения сроков в течение 2-х дней. Повторная проверка по тем же обстоятельствам допускается лишь в исключительных случаях, таким как: по вновь открывшимся или новым обстоятельствам, а также после истечения месяца для устранения нарушений. В том случае, когда нарушений в ходе проверки обнаружено не было, по результатам выносится специальный акт, копия которого направляется проверяемому лицу. Действия или бездействия сотрудника прокуратуры, проводящего проверку, могут быть обжалованы.

Полномочия прокурора при осуществлении данного вида надзора прописаны в ст. 22 ФЗ «О прокуратуре». Прокурор вправе беспрепятственно проходить в органы власти или организации (рассматривать не как пересечение проходной границы органа (организации), а права проходя в конкретное место, к конкретному лицу), подлежащие надзору, получать доступ к необходимой для проведения проверки информации и документам. На сотрудника прокуратуры не действуют правила внутреннего пропускного режима, при предъявлении удостоверения прокурора он получает абсолютный доступ к нужной информации и т.д. Также прокурор вправе требовать предоставления копий и оригиналов документации от учредительных лиц и руководителей, выделения специалиста в соответствующей области для разъяснения возникающих вопросов. Так как в Российской Федерации установлены различные режимы тайн, доступ к ним прокурор может получать лишь при наличии соответствующих полномочий. Это относится к государственной тайне. Согласно Федеральному закону «О коммерческой тайне», принятому 29.07.2004 г № 98-ФЗ, лицо, обладающее информацией, относящейся к коммерческой тайне, безвозмездно предоставляет эти сведения по мотивированному требованию государственному органу⁴⁴. В случае отказа, государственный орган вправе добиваться предоставления информации в судебном порядке, а в случаях препятствования получению информации по требованию либо его невыполнения – несет установленную законодателем ответственность. Также прокурор вправе осуществлять в ходе проверки вызов лиц с целью отбора объяснений по фактам нарушения закона. Прокуроры, как и их заместители, вправе возбуждать производство об административном правонарушении в соответствии с их полномочиями, требовать привлечение нарушителей к различным видам ответственности, установленным российским

⁴⁴ Федеральный закон от 29.07.2004 № 98-ФЗ (ред. От 18.04.2018) «О коммерческой тайне». URL: pravo.gov.ru/. (дата обращения: 22.05.2019).

законодательством, принимать меры к предупреждению и предостережению совершения правонарушений.

В случае обнаружения в ходе проверки нарушений действующего законодательства прокурор приносит протест. Согласно требованиям федерального закона «О прокуратуре»: «протест приносится на правовой акт, который противоречит закону. В протесте заключается требование об устранении имеющихся в правовом акте противоречий закону (в целом или в определенной части), о приведении акта в соответствие с законом или отмене акта. В основе этимологии термина «протест» лежит латинское слово «protestor», обозначающее публичное требование, заявление, доказывание»⁴⁵. Протест вносится непосредственно в соответствующий орган или должностному лицу, либо вышестоящим органам и должностным лицам. Помимо этого, в случае неудовлетворения вынесенного протеста высшим должностным лицом или органом, прокурор вправе обратиться в судебные органы. Например, при умышленном неисполнении вытекающих из полномочий прокурорского работника требований при производстве по делам об административных правонарушениях, лицо несет административную ответственность по ст. 17.7. Кодекса об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ). Протест прокурора не позднее 10 дней с момента поступления должно быть рассмотрено. Если требование направлялось в представительный орган субъекта РФ или орган местного самоуправления, то акт прокурорского реагирования подлежит рассмотрению на ближайшем заседании, и, если орган коллегиальный, прокурор приглашается на заседание. В случае, когда рассмотрение протеста не терпит отлагательств, т.к. устранить нарушение необходимо как можно оперативнее, прокурор устанавливает сокращенные сроки рассмотрения.

⁴⁵ Комментарий к Федеральному закону от 17.01.1992 г. N 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» / Н. А. Агешкина [и др.]. Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2019. С. 151. (дата обращения: 22.05.2019).

Прокурорский работник также вправе отозвать протест до его рассмотрения. О результатах рассмотрения прокурор уведомляется в надлежащем порядке.

Следующей мерой прокурорского реагирования при осуществлении надзора за исполнением законов является представление. Данный акт вносится в орган или должностному лицу, уполномоченному устранить допущенные нарушения. Протест используется преимущественно в тех случаях, когда нарушения выражаются в форме действия или бездействия поднадзорных объектов. Представление подлежит безотлагательному рассмотрению, что отличает его от протеста. Для разрешения представления законодатель установил месячный срок, в течение которого нарушители обязаны принять конкретные меры к устранению обнаруженных в ходе проверки нарушений закона, а также способствующих причин и условий. Результаты доводятся до сведения сотрудника прокуратуры в письменной форме. В тех случаях, когда речь идет о несоответствии законам постановления высшего исполнительного органа власти Российской Федерации Генеральный прокурор в обязательном порядке сообщает об этом Президенту РФ.

Исходя из характерных особенностей нарушений законодательства, а именно когда нарушение имеет характер преступления или административного правонарушения (постановление о возбуждении производства об административном правонарушении, постановление о направлении материалов проверки в следственный орган (орган дознания) для решения вопроса об уголовном преследовании), постановлением прокурор вправе освободить лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов.

Такая мера прокурорского реагирования как предостережение реализует задачу по предупреждению совершения нарушений законов, т.е. является в большей степени профилактической мерой. Предостережение зачастую объявляется уже по факту, т.е. когда прокурор уже обладает

сведениями о совершении правонарушения. Данную тенденцию необходимо корректировать, поскольку цель прокурорского надзора, таким образом, не достигается. Правом вынесения предостережения обладают только прокурор и его заместители. Применяется предостережение только в отрасли надзора за исполнением законов, в иных отраслях применяются иные соответствующие акты реагирования. Согласно приказу Генерального прокурора РФ от 06.07.1999 г. № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона», предостережение следует применять только к должностным лицам. Основаниями объявления могут выступать только достоверные сведения о готовящихся противоправных деяниях, за которые не наступает уголовная ответственность.

Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органы прокуратуры РФ осуществляют с давних пор, но лишь в 1995 году, после включения в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» самостоятельной главы данный надзор получил законодательное оформление. Этот серьезный и значимый шаг подтвердил осуществление демократической политики, позволил укрепить позиции России как правового государства, установил приоритет прав, свобод и интересов личности в деятельности органов прокуратуры. Факт выделения рассматриваемого вида надзора говорит о том, что правозащитный потенциал органов прокуратуры возрастает в условиях современного российского государства. Как отмечает в своей работе А.Н. Писарев: «Прокуратура РФ является субъектом внесудебной охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина, важным элементом системы государственной защиты прав и свобод человека и гражданина»⁴⁶.

Согласно Конституции Российской Федерации, граждане обладают правом личного обращения в органы государственной и муниципальной

⁴⁶ Писарев А. Н. Актуальные проблемы конституционного права Российской Федерации. М. : РГУП, 2016. С. 400– С.397.1 (дата обращения: 24.05.2019).

власти (ст. 33). Основные права и свободы закреплены главой 2 Конституции России, а также берут начало в различных международных декларациях, пактах, и т.д. Основные права и свободы действуют непрерывно на постоянной основе, распространяются на всю территории Российской Федерации. Ограничения могут устанавливаться лишь в определенных законом случаях. Защита конституционных прав и свобод человека и гражданина находится под особой охраной государства. Существуют различные варианты классификаций прав и свобод, мы остановимся на классическом делении по содержанию: 1) личные права и свободы; 2) социально-экономические» 3) политические. Как указано в пояснениях к Федеральному закону «О прокуратуре»: «К личным правам и свободам относятся: право на жизнь, свободу и неприкосновенность; право на охрану достоинства личности, неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени; право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных иных сообщений; право на неприкосновенность жилища; право на свободу определения национальной принадлежности; право на свободу передвижения и др. В группе политических прав и свобод представлены: право на объединение; право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование; право на участие в управлении делами государства; избирательные права; право на равный доступ к государственной службе и др. В совокупность социально-экономических прав и свобод входят: право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию; право на жилище; право частной собственности; право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания

детей и в иных случаях, установленных законом; право на охрану здоровья и медицинскую помощь; право на образование и др.»⁴⁷.

При осуществлении надзорной деятельности в области защиты прав и основных свобод человека и гражданина прокурор также не должен подменять иные органы государственной власти, должен соблюдать границы надзора и не нарушать их. Прокуратура здесь надзирает за выполнением иными органами власти обязанностей по надлежащему обеспечению исполнения законодательства о правах и свободах, а также их полномочий по контролю в данной сфере. «Прокуратура осуществляет защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина во всех сферах государственной и общественной жизни, урегулированных законом, в отличие от органов исполнительной власти, осуществляющих контроль и надзор в узкоспециализированной сфере, а также от Уполномоченного по правам человека в РФ, рассматривающего жалобы на нарушение прав и свобод государственными органами и органами местного самоуправления (ст. 16 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»)»⁴⁸.

Прокурор при осуществлении возложенных на него функций в процессе надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина проводит проверку, а также рассматривает поступившие заявления, жалобы, и иные сообщения. Прокурор разъясняет обратившимся порядок осуществления защиты их прав и свобод. Действия прокурора могут быть направлены на пресечение совершения правонарушений, их предупреждение, привлечение правонарушителей к установленной законом ответственности, а при необходимости на возмещение ущерба, причиненного в ходе

⁴⁷ Комментарий к Федеральному закону от 17.01.1992 г. N 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» / Н. А. Агешкина [и др.]. Саратов, 2019. С. 165. (дата обращения: 24.05.2019).

⁴⁸ Дворецкий, М. Ю. Приоритетные направления деятельности прокуратуры Российской Федерации при реализации правозащитных функций и обоснованному привлечению к ответственности / М. Ю. Дворецкий, Р. В. Авдеев // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2015. – № 5 (145). – С. 198. (дата обращения: 24.05.2019).

противоправных действий (бездействий). В тех случаях, когда у прокурора имеются все основания полагать, что нарушение прав и свобод имеет повышенную общественную опасность и носит характер преступного (уголовно наказуемого) деяния, то он вправе применять рычаги воздействия таким образом, чтобы лица, виновные в совершении незаконных действий, были подвергнуты преследованию в установленной законодательством форме. В случае совершения лицом административного правонарушения, прокурор вправе возбуждать дело об административном правонарушении. Впоследствии материалы передаются в уполномоченный орган, который рассматривает дело.

Бывают случаи, когда лицо, в порядке административного, гражданского или арбитражного судопроизводства не может самостоятельно в силу различного рода причин осуществлять защиту своих прав, или же нарушены права широкого круга лиц. В таких случаях закон позволяет прокурору предъявлять иски в защиту интересов пострадавших лиц и поддерживать их в суде. В соответствии с Законом №2202-1 «О прокуратуре» прокуроры в пределах полномочий рассматривают и разрешают заявления, жалобы и иные обращения, которые содержат сведения о нарушении законодательства РФ. Порядок рассмотрения обращений помимо ФЗ «О прокуратуре» регулируется и федеральным законом «О порядке рассмотрения обращения граждан Российской Федерации», а также приказом Генпрокурора от 30.01.2013г. N 45, и иными актами, принимаемыми совместно с МВД РФ, СК РФ и др. Субъекты РФ вправе разработать собственные инструкции, дополняющие вышеуказанную (Пенза, Пермский край, Санкт-Петербург, Оренбург, и др.). В настоящее время Самарская область не входит в перечень принявших такой акт субъектов.

Если обращение не относится к компетенции органов прокуратуры, то оно направляется с уведомлением обратившегося лица в уполномоченный

орган. Следует отметить, что факт обращения лица в прокуратуру не является препятствием к обращению в судебные инстанции за защитой прав. Рассмотрение обращения должно осуществляться в течение 30 дней. Если же обращение не требует дополнительного изучения, то срок сокращается до 15, если иное не устанавливается законом. В случаях, когда по результатам рассмотрения обращения прокурор выносит акт реагирования, заявитель уведомляется об этом с разъяснением права ознакомления и получения информации. Возможны случаи отказа в удовлетворении обращения заявителя, оставление его без рассмотрения. При неясности в изложении, отсутствии логики и смысла в содержании, при невозможности прочтения личных данных (ФИО, адрес), которые обратившееся лицо оставляет о себе, либо их отсутствия, ответ на подобное обращение не даётся, а выносится решение о приобщении материалов в номенклатурное дело по согласованию с вышестоящим прокурором. Обращения, в которых содержится недостаточно данных для разрешения обращений, направляются заявителю с разъяснением возможности дополнить его, либо обращения в другие органы власти для разрешения. Прокурору надлежит указать гражданину конкретный орган, в который ему необходимо обратиться, либо разъяснить положения закона, которым регулируются указанные правовые отношения. Меры по предупреждению и пресечению правонарушений включают в себя требование о привлечении нарушителей к ответственности, возбуждение дела об административном правонарушении, предостережение о недопустимости совершения противоправных деяний, вынесение актов прокурорского реагирования (принесение протеста, внесение представления, и т.д.), при необходимости может включать организацию уголовного преследования лица. Также прокурор вправе пользоваться иными полномочиями, предусмотренными ФЗ «О прокуратуре». Комплекс принимаемых мер определяется прокурором самостоятельно.

Предъявление исковых требований и их поддержание прокурором в интересах личности или круга лиц при нарушении прав и свобод производится при определенных условиях. Если гражданин по состоянию здоровья, по возрастному критерию, в силу установленной в судебном порядке недееспособности, а также отсутствию его в пределах территории РФ, прокурор обращается в суд за защитой прав и законных интересов данного лица. Как указывают в комментариях к Закону «О прокуратуре» Н.А. Агешкина, Ю.В. Егоров, Е.В. Китрова, В.А., Кузьмин, М.И. Устенко: «При этом указанное ограничение не распространяется на заявление прокурора, основанием для которого является обращение к нему граждан о защите нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных интересов в сфере трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений; защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение; обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах; охраны здоровья, включая медицинскую помощь; обеспечения права на благоприятную окружающую среду; образования»⁴⁹. Прокурор пользуется всеми правами лица, в интересах которого выступает, за исключением права заключать мировые соглашения без решения представляемого. Более детальное описание полномочий прокурора по участию в гражданском, административном и арбитражном производствах содержатся в приказах Генерального прокурора РФ.

Статья 28 Закона «О прокуратуре», которая закрепляет нормы о применении прокурором протеста и представления говорит нам следующее: «Прокурор или его заместитель приносит протест на акт, нарушающий права человека и гражданина, в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном

⁴⁹ Комментарий к Федеральному закону от 17.01.1992 г. N 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» / Н. А. Агешкина [и др.]. Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2019. С. 168 . (дата обращения: 25.05.2019).

процессуальным законодательством Российской Федерации. Представление об устранении нарушений прав и свобод человека и гражданина вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенное нарушение. Протесты и представления вносятся и рассматриваются в порядке и сроки, которые установлены статьями 23 и 24 настоящего Федерального закона»⁵⁰. Протест заключается в требовании устранить имеющиеся в нормативном акте противоречия, либо привести акт в соответствующее законодательству РФ состояние, либо отменить его. Прокурор указывает на обстоятельства, которые говорят о незаконности принятого акта, подробно, с указанием норм, аргументирует свои требования. Представление выносится на основании имеющихся материалов прокурорской проверки по факту уже выявленных нарушений.

Данный вид надзора является гарантом демократической политики правового государства, поскольку провозглашение высшей ценностью прав и свобод человека и гражданина выступает необходимым условием соответствия нормам системы законодательства России. Прокуратура в свою очередь обеспечивает полное и всестороннее рассмотрение фактов, причин и условий совершенных правонарушений, их пресечение и предупреждение, а также сохранение и укрепление состояния законности.

Предмет надзора за исполнением законодательства органами, осуществляющими предварительное расследование (следствие, дознание), закреплен ст. 29 Федерального закона «О прокуратуре»: 1) соблюдение прав человека и гражданина (как основа любого направления надзорной деятельности); 2) соответствие закону действий органов следствия, дознания и осуществляющих оперативно-розыскную деятельность (далее - ОРД); 3) порядок рассмотрения и разрешения заявлений (сообщений) о готовящихся либо совершенных преступлениях; 4) законность принимаемых решений.

⁵⁰ Федеральный закон от 17.01.1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации». URL: pravo.gov.ru. (дата обращения: 26.05.2019).

Осуществление качественного и всестороннего расследования, решение поставленных задач гарантируют законность принимаемых в результате решений о виновности или невиновности лица. Прокурорский надзор призван обеспечивать данные условия на всех стадиях расследования, начиная с возбуждения уголовного дела. Проводя оценку законности решения о возбуждении уголовного дела, органы прокуратуры изучают полученные материалы дела, определяют наличие или же отсутствие оснований и поводов к данной процедуре. Таким образом прокурор реализует задачи обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина на всех стадиях уголовного преследования лица, а также пресечение нарушений со стороны уполномоченных органов и их служащих. Например, принятый в июле 2016 г. федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» закрепляет нормы, касающиеся прав и свобод в ст. 5. Органы и их должностные лица, которые осуществляют ОРД обеспечивают соблюдение конституционных прав, свобод и интересов, касающихся неприкосновенности частной жизни, семейной и личной тайн, неприкосновенности жилища, а также тайны корреспонденции⁵¹. Данный вид надзора напрямую связан с Уголовно-процессуальным законодательством России и иными федеральными законами, относящимися к этой области. В силу норм уголовно-процессуального кодекса предварительное расследование производится следователями или дознавателями в соответствующих формах. Для наиболее полной реализации прокурора полномочий по надзору за указанными лицами, Генеральной прокуратурой принят ряд приказов, конкретизирующих действия сотрудников прокуратуры при организации надзора. В настоящее время приняты и действуют самостоятельные приказы об организации надзора за органами дознания, предварительного следствия, Федеральной службой безопасности, и т.д.

⁵¹ Федеральный закон от 12.08.1995 N 144-ФЗ Об оперативно-розыскной деятельности». URL: pravo.gov.ru/. (дата обращения: 26.05.2019).

Также действуют указания о предоставлении документации в органы прокуратуры, о соблюдении требований подследственности, и др. Общий перечень полномочий прокуроров в сфере рассматриваемого надзора установлен в уголовно-процессуальном кодексе (далее- УПК РФ). Статья 37 УПК РФ прописывает правовой статус прокурора в уголовном процессе и называет его полномочия в ходе досудебного производства, например: прокурор, при обнаружении нарушений уголовно-процессуального законодательства, вправе выносить мотивированное постановление о направлении материалов проверки в органы следствия или дознания с целью решения вопроса об уголовном преследовании; требовать от следственных органов или органов дознания устранить допущенные нарушения федерального законодательства допущенных в ходе предварительного расследования; отменять необоснованные и незаконные постановления органов дознания и органов следствия, а также их должностных лиц (начальников); утверждать постановления обвинительные акты и обвинительные заключения и обвинительные постановления; возвращать обвинительные акты, постановления, заключения с письменными указаниями на недочеты для их устранения; поддерживать государственное обвинение; участвовать в разрешении ходатайств, и т.д.⁵² Некоторые акты Генеральной прокуратуры подлежат обязательному исполнению не только специализированными или прокуратурами нижестоящих уровней, но и органами дознания. Также используется такой акт, как «указание», в котором прокурор может указать на целесообразность тех или иных действий, при проведении процедур дознания. Указание, как правило, носит характер профилактической меры.

Во избежание допущения нарушений в рамках предварительного расследования прокурор надзирает за сроками его осуществления,

⁵² Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 18.12.2001 N 174-ФЗ. URL: pravo.gov.ru/. (дата обращения: 26.05.2019).

своевременностью проведения оперативно-розыскных мероприятий, законностью и обоснованностью принимаемых решений и осуществления деятельности поднадзорными органами и лицами, за соблюдением на всех стадиях законных прав и свобод человека и гражданина. Решая стоящие перед ним задачи, прокурор оценивает действия следователя и дознавателя не только с формальных позиций (имеются ли в деле сведения о том, что потерпевшему, гражданскому истцу, обвиняемому разъяснены их права, зафиксировано ли это соответствующим образом), но и по существу (насколько реально воспользовался тот или иной субъект уголовного процесса представляемым ему законом правом)⁵³.

Исполняя обязанности при осуществлении надзора за исполнением законов судебными приставами-исполнителями, прокурор опирается на федеральные законы "О судебных приставах" от 21.07.1997 N 118-ФЗ, "Об исполнительном производстве" от 02.10.2007 N 229-ФЗ и, соответственно, на Закон «О прокуратуре». Согласно ст. 19 № 118-ФЗ «О судебных приставах», надзор за исполнением приставами возложенных на них функций осуществляют Генеральный прокурор и нижестоящие прокуроры. Судебный пристав несет установленную законом ответственность за нарушения и проступки, допущенные в ходе исполнения обязанностей. В предмет надзора входит исполнение судебных и иных актов, принятых уполномоченными органами, соблюдение приставами-исполнителями законных прав, свобод и интересов граждан и организаций при исполнении судебных решений, законность решений, принимаемых судебными приставами, а также соблюдение порядка реализации имущества физических и юридических лиц. По мнению А.Н. Артамонова, данный вид надзора можно назвать подвидом надзоров за исполнением законов, соблюдением прав и свобод, и надзора за органами предварительного расследования (в части надзора за органами

⁵³ Ястребов В. Б., Ястребов В. В. Прокурорский надзор. М., 2017. С. 198. (дата обращения: 26.05.2019).

дознания)⁵⁴. Поскольку судебные приставы вправе осуществлять следственные действия при проведении дознания в пределах компетенции и в соответствии с УПК РФ и ФЗ «Об исполнительном производстве», обязаны принимать решения в строгом соответствии законодательству РФ и соблюдать права и свободы лиц, на которых направлена их деятельность, а также то, что прокурору не требуется наличие уже совершенного правонарушения, его требования об устранении допущенных нарушений подлежат *обязательному* удовлетворению, и по нашему мнению, рассмотренный вид надзора необходимо выделить как самостоятельный.

Предметом надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, функциями которых являются исполнение наказаний и назначаемых судом мер принудительного характера, а также администрациями мест содержания, задержанных и заключенных под стражу, выступает законность содержания лиц в указанных учреждениях, исполнения наказаний, предусмотренных законом, соблюдение прав и свобод задержанных, заключенных, осужденных и лиц, претерпевающих принудительные государственные меры. Данный вид прокурорского надзора обеспечивается с помощью федерального закона «О прокуратуре», уголовно-исполнительного законодательства России (Уголовно-исполнительный кодекс РФ от 08.01.1997 №1 – ФЗ, далее УИК РФ), иных федеральных законов, совместных приказов и инструкций Генеральной прокуратуры. Кроме того, прокуроры руководствуются положениями международных правовых актов. Среди них следует указать Всеобщую декларацию прав человека от 10 декабря 1948 г., Конвенцию о передаче осужденных лиц от 21 марта 1983 г. (ратифицирована Федеральным законом от 24 июля 2007 г.), Конвенцию о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г., Конвенцию против пыток и других жестоких унижающих достоинство видов

⁵⁴ Судоустройство, организация прокуратуры, органов предварительного расследования и адвокатуры / А. Н. Артамонов [и др.]. Омск, 2015. — С. 153. (дата обращения: 29.05.2019).

обращения и наказания от 10 декабря 1984 г., двусторонние договоры между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о выдаче от 19 июня 1995 г., между Российской Федерацией и Латвийской Республикой о передаче осужденных для отбывания наказания от 4 марта 1993 г. и др.⁵⁵

Нахождение лиц, нарушивших закон, в местах с установленным специализированным режимом является ограничением конституционных прав и свобод. Несмотря на неправомерное поведение со стороны правонарушителей, каждый человек и гражданин имеет право на защиту прав и обеспечение законности нахождения в изоляторах, колониях, тюрьмах и т.д. Таким образом, прокурорский надзор воздействует на работу уголовно-исполнительной системы путем непосредственного участия в процессе по предупреждению, пресечению, устранению каких-либо нарушений порядка содержания преступников и правонарушителей со стороны указанных органов и учреждений. Ключевым аспектом надзора является оценка обоснованности содержания лиц в специализированных учреждениях и органах. Процедуры избрания меры пресечения осуществляются в порядке уголовно-процессуальном, реализация же проходит под руководством норм уголовно-исполнительного характера. Прокурор обеспечивает на всех стадиях своевременное устранение выявленных нарушений со стороны уполномоченных органов, учреждений и их должностных лиц, следит за тем, чтобы режимы ограничения прав и свобод не выходили за рамки закона. Осуществляя проверки прокурорам необходимо изучить материалы дела, убедиться в правильности вынесенных в отношении задержанных лиц актов, их обоснованности и соответствии УПК РФ и УИК РФ, а также в правомерности проведения мероприятий в рамках оперативно-розыскной деятельности. В обязательном порядке проверяется своевременность (сроки) вынесения протоколов, законности постановлений органов предварительного

⁵⁵ Ястребов В. Б., Ястребов В. В. Прокурорский надзор. М.: ЗерцалоМ, 2017. С. 242. (дата обращения: 27.05.2019).

расследования об избрании меры пресечения, ходатайств перед судом, сроков содержания под стражей, и т.д. Права и свободы лиц, подвергаемых мерам уголовно-процессуального принуждения можно поделить на несколько групп. Во-первых, конституционно-общие, во-вторых, специализированные.

Первая группа включает в себя такие права как право на жизнь, свободу совести, мысли и слова, на охрану здоровья, медицинскую помощь, свободу вероисповедания, и др. Существуют исключения в виде тех некоторых прав, которые в связи с особым статусом лиц ограничиваются в соответствии с законом (например, активное избирательное право или право на свободу передвижения). Во вторую группу законодатель включил те специальные права, которые появляются при приобретении лицом статуса осужденного, задержанного, и т.д. Такие права носят определённый характер, который обуславливается задачами и целями уголовно-исполнительного и уголовно-процессуального закона. К ним можно отнести права на разъяснение прав и обязанностей, получение информации о порядке содержания, на свидание с родственниками и иными лицами, а также обязанности по соблюдению установленных режимов, выполнению требований, предъявляемых сотрудниками органов и учреждений соответствующего профиля и т.п.

Прокурор получает сведения из специализированных учреждений и органов, рассматривает жалобы лиц, содержащихся в особых условиях, и при обнаружении фактов, требующих незамедлительного разрешения, вправе выезжать на место проведения проверки с целью изучения всех обстоятельств произошедшего, устранения причин и принятия решения о привлечении нарушивших закон лиц к ответственности. Полномочия прокурора формируются исходя из предмета надзора. Статья 33 ФЗ «О прокуратуре» регламентирует следующие права прокурора: посещение в любое время изоляторов, мест содержания, предварительного заключения,

исправительно-трудовых и других органов или учреждений, предназначенных для исполнения наказаний и мер принудительного характера и др.; опрос лиц, подвергнутых различным мерам пресечения; ознакомление с необходимой для проведения проверки документацией; требование об устранении допущенных нарушений, созданию соответствующих условий содержания, в полной мере обеспечивающих соблюдение прав задержанных, заключенных под стражу и других лиц, претерпевающих принудительные меры; осуществление проверок принимаемых актов, приказов, постановлений и распоряжений администраций уполномоченных учреждений и органов, требование объяснений их должностных лиц; вынесение актов прокурорского реагирования (протест, представление); возбуждение дела об административном правонарушении. Также прокурор вправе отменять наложенные дисциплинарные взыскания, освобождать от штрафных санкций задержанных, заключенных и др. лиц. Требования прокурора подлежат немедленному разрешению и исполнению. Закон определил учреждения и органы, которые обязаны исполнять указанные акты прокурора. К ним относятся администрации мест содержания задержанных, следственных изоляторов, исправительных колоний, тюрем и воспитательно-трудовых колоний, психиатрических больниц со строгим наблюдением, специальных учебно-воспитательных учреждений, а также органы, исполняющие приговоры судов в отношении лиц, осужденных к наказанию, не связанному с лишением свободы⁵⁶.

Актуальность данного вида надзора обусловлена тем, что обеспечение правовой защищенности лиц, находящихся в специализированных учреждениях, исполняющих уголовные наказания, служит интересам и задачам уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного

⁵⁶ Комментарий к Федеральному закону от 17.01.1992 г. N 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» / Н. А. Агешкина [и др.]. Саратов, 2019. С. 187. (дата обращения: 27.05.2019).

законодательства, нацелено на эффективное решение и создание оптимального режима работы этих учреждений, обеспечения охраны содержащихся в них лиц и поддержание авторитета судебных органов. Прокуратура, как орган государственного надзора, должна уделить особое внимание надзору за указанной категорией лиц, т.к. во время претерпевания мер принуждения они становятся наименее защищенными и могут быть подвержены различным негативным явлениям. Осуществление рассмотренных видов надзора несомненно является главным назначением органов прокуратуры, но иные направления их деятельности, закрепленные законодателем, не теряют своего значения.

2.4 Основные направления деятельности органов прокуратуры Российской Федерации

Уголовное преследование исторически отнесено к деятельности прокуроров, поскольку неразрывно связано с выявлением и устранением правонарушений. В законе уголовное преследование не выделено как надзорное направление, законодатель лишь отсылает нас к полномочиям, установленным уголовно-процессуальными нормами. Осуществляя уголовное преследование, прокурор выступает как государственный обвинитель в ходе судебного разбирательства, участвует в его подготовке, т.е. обладает полномочиями на досудебных этапах производства. Здесь мы говорим о том, что прокурор надзирает за деятельностью органов предварительного расследования. На стадиях расследования уголовного дела прокурор вправе утверждать обвинительное заключение (обвинительные акты, постановления), дает указания органам дознания, и т.д. Поддерживая государственное обвинение, прокурор излагает суду предъявленное обвинение; представляет доказательства, участвует в их исследовании судом; выступает в судебных прениях, высказывает свои предложения по вопросам вынесения приговора; изменяет обвинение в сторону смягчения либо

отказывается от обвинения, если в ходе рассмотрения дела придет к выводу, что обвинение не подтверждается представленными доказательствами (в порядке ст. 237 УПК РФ). Помимо этого, прокурор участвует в апелляционном, кассационном и надзорном обжаловании решений судебных органов в пределах своей компетенции. Таким образом, формами выражения функции уголовного преследования выступают использование полномочий прокурора для обеспечения своевременного привлечения к уголовной ответственности лиц, в отношении которых имеются доказательства о совершении ими преступлений, применения в отношении подозреваемых и обвиняемых мер пресечения, утверждение обвинительного заключения, направление уголовного дела в суд, поддержание государственного обвинения в суде.

Участие прокуроров в судебных разбирательствах в рамках гражданского, административного и арбитражного судопроизводства можно назвать обособленным видом деятельности. Необходимость участия прокурора в рассмотрении данных категорий дел зачастую продиктована обнаружением в ходе осуществления надзора за исполнением законов или же надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Например, согласно ст. 45 Гражданского процессуального кодекса:

«1. Прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд. Указанное ограничение не распространяется на заявление прокурора, основанием для которого является обращение к нему граждан о защите нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных интересов в сфере

трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений; защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение; обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах; охраны здоровья, включая медицинскую помощь; обеспечения права на благоприятную окружающую среду; образования.

2. Прокурор, подавший заявление, пользуется всеми процессуальными правами и несет все процессуальные обязанности истца, за исключением права на заключение мирового соглашения и обязанности по уплате судебных расходов. В случае отказа прокурора от заявления, поданного в защиту законных интересов другого лица, рассмотрение дела по существу продолжается, если это лицо или его законный представитель не заявит об отказе от иска. При отказе истца от иска суд прекращает производство по делу, если это не противоречит закону или не нарушает права и законные интересы других лиц.

3. Прокурор вступает в процесс и дает заключение по делам о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, а также в иных случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и другими федеральными законами, в целях осуществления возложенных на него полномочий. Неявка прокурора, извещенного о времени и месте рассмотрения дела, не является препятствием к разбирательству дела»⁵⁷.

В порядке арбитражного судопроизводства прокурор вправе осуществлять функции, закрепленные ст. 52 АПК РФ: «1. Прокурор вправе обратиться в арбитражный суд: с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, затрагивающих

⁵⁷Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 27.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.12.2018). URL: <http://pravo.gov.ru/>. (дата обращения: 29.05.2019);

права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; с иском о признании недействительными сделок, совершенных органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, доля участия субъектов Российской Федерации, доля участия муниципальных образований; с иском о применении последствий недействительности ничтожной сделки, совершенной органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, доля участия субъектов Российской Федерации, доля участия муниципальных образований; с иском об истребовании государственного и муниципального имущества из чужого незаконного владения»⁵⁸.

Следующим видом деятельности прокурора является координация деятельности правоохранительных органов. Основной формой реализации этого полномочия можно назвать координационные совещания, проводимые с участием органов внутренних дел, темой которых выступает борьба с преступностью. В результате подобных мероприятий принимаются указания, приказы и распоряжения, содержащие направления работы и перечень мер, которые необходимо принять для повышения уровня эффективности борьбы с правонарушениями и преступлениями. Также органы прокуратуры и ОВД

⁵⁸ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 25.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.12.2018). URL: pravo.gov.ru. (дата обращения: 29.05.2019).

издают совместные приказы, обмениваются необходимой информацией, ведут реестры, отражают в статистических данных состояние законности и уровень преступности, проводят совместные проверочные мероприятия.

Участие в правотворческой деятельности выражается в том, что органы прокуратуры могут вносить в представительные (законодательные) органы, а также в органы, обладающие правом законодательной инициативы, различные предложения по изменению, дополнению, отмене действующего правового акта, либо о принятии нового. В связи с этим Генеральным прокурором РФ был утвержден приказ № 144 «о правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления». Данный приказ регламентирует основные полномочия органов прокуратуры в правотворческой деятельности, вопросы по участию в разработках законопроектов, содействию Генеральной прокуратуры, Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации, а также по участию в правотворчестве прокуратур субъектов РФ. В Генеральной прокуратуре создано правовое Управление, отвечающее за данное направление работы. К задачам Управления можно отнести организацию мониторинга действующего законодательства и правоприменительной практики, разработку мер по их систематизации, координацию работы прокуратуры в сфере взаимодействия с обществом. Прокуроры субъектов занимаются обеспечением участия органов прокуратуры в принятии нормативных актов, способствующих реализации федерального законодательства, предотвращением принятия уполномоченными органами противоречащих Конституции законов и иных актов, рассмотрением представлений и протестов органов прокуратуры на нормативные акты. Также прокуроры вносят предложения к принимаемым законам, законопроекты, участвуют в заседаниях рабочих групп по разработке проектов НПА, проверяют проекты

на наличие коррупционных признаков, нарушения правил и методов юридической техники.

Проведение антикоррупционной экспертизы занимает особое место в деятельности прокуроров. Антикоррупционная экспертиза обладает признаками обязательности, оценочности, обоснованности и объективности проведения и рассмотрения результатов, компетентности лиц, проводящих экспертизу, а также взаимодействия с иными уполномоченными органами. Она проводится также в соответствии с методикой, разработанной Правительством РФ. Поскольку проведение антикоррупционной экспертизы распространяется на нормативно-правовые акты федеральных исполнительных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов, и иных нормативных актов государственных органов и организаций, а также органов местного самоуправления, их должностных лиц, стоит отметить важность этого направления деятельности. При обнаружении в ходе проверки и изучения нормативного акта коррупциогенных признаков, прокурор в обязательном порядке вносит в принявший его орган требование с предложениями по устранению допущенных нарушений. Такое требование может быть отозвано самим прокурором до начала его рассмотрения. Акт прокурора подлежит незамедлительному рассмотрению в течение 10 дней с момента получения требования, либо на ближайшем заседании представительного органа власти. Прокурор вправе обратиться в судебные органы в случае нерассмотрения его требований органом, в который оно было направлено. При осуществлении антикоррупционной экспертизы прокуроры опираются на федеральное законодательство, в частности на федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Полномочия прокуроров в ст. 3 закона «об антикоррупционной экспертизе»: «Прокуроры в ходе осуществления своих полномочий проводят антикоррупционную экспертизу нормативных

правовых актов органов, организаций, их должностных лиц по вопросам, касающимся:

- 1) прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;
- 2) государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона;
- 3) социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы»⁵⁹.

Согласно данным, представленным Генеральной прокуратурой в 2018 г. было отмечено снижение уровня коррупции в сфере принятия нормативно-правовых актов на всех уровнях власти страны, а также и в муниципальных образованиях. На 31 января 2018 г. в рамках антикоррупционных экспертиз было рассмотрено около 991 тысячи актов, из которых 48 тысяч были признаны содержащими коррупциогенные факторы, такие как широта дискреционных полномочий, выход за пределы компетенции при принятии нормативного акта, выборочное изменение объема прав, и др.⁶⁰ В случае выявления коррупциогенных факторов в нормативном акте прокурор выносит требование в порядке, установленном законом. Данное направление деятельности становится всё более актуальным поскольку одним из приоритетных направлений деятельности прокуратуры в настоящее время

⁵⁹ Федеральный закон от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" (с изменениями и дополнениями). URL: pravo.gov.ru/. (дата обращения: 29.05.2019).

⁶⁰ Работа органов прокуратуры Российской Федерации в 2018 году по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. URL: genproc.gov.ru/anticor/expert/results/document-1540474/. (дата обращения: 29.05.2019).

выступает как раз борьба с коррупцией. По мнению Н.А. Бобровой: «Одна из наиболее сложных проблем в решении данной задачи состоит в необходимости приведения самого законодательства к требованиям выстраиваемой антикоррупционной концепции. К факторам коррупциогенности как в ряде законодательных актов, так и в самом нормотворческом процессе, дестабилизирующим антикоррупционный вектор политики руководителей государства, можно отнести: широкие возможности ведомственного и локального нормотворчества; коллизии нормативных правовых актов; множественность вариантов диспозиций самих правовых норм»⁶¹.

Следующим направлением деятельности прокуроров является возбуждение дел об административном правонарушении и проведение административного расследования. При выявлении прокурором в ходе надзорной деятельности административных правонарушений выносится постановление о возбуждении соответствующего вида судопроизводства. Перед тем, как принять решение о вынесении постановления, прокурор проверяет наличие обстоятельств, необходимых для установления начала производства (факт совершения правонарушения, наличие достаточных данных, достижение лицом возраста для привлечения к административной ответственности, сроки давности, и др.) В кодексе об административных правонарушениях предусмотрено свыше сорока составов, постановления по которым вправе выносить лишь прокурор. Например, Права и статус прокурора прописаны в ст. 25.11 Кодекса. Прокурор пользуется правами на участие в рассмотрении дела, предоставление доказательств в суд, заявления ходатайств в процессе, а также даёт заключения по вопросам рассматриваемого дела, приносит протесты на постановления, и иными

⁶¹ Боброва Н.А. Гармонизация власти и законодательства как первооснова борьбы с коррупцией/ Н. А. Боброва 2010. – №1. – С.55. дата обращения: 29.05.2019).

правами, закрепленными в КоАП. Прокурор уведомляется о начале рассмотрения дела об административном правонарушении.

Нормы, на которые прокурорам необходимо опираться при рассмотрении вопроса о вынесении постановления об административном правонарушении, содержатся и в специальном приказе Генеральной прокуратуры от 19.02.2015 №78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях»⁶². Принятое постановление прокурор направляет в уполномоченный на рассмотрение этого дела орган, который реализует привлечение к ответственности.

Все рассмотренные в работе виды деятельности нельзя недооценивать, говоря о том, что они являются второстепенными по отношению к надзорной деятельности прокуратуры. Они также выполняют свои функции, которые в конечном итоге способствуют созданию целостности в работе всей системы прокурорского надзора.

⁶²Приказ Генеральной прокуратуры от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях». URL: genproc.gov.ru/documents/orders/. (дата обращения: 29.05.2019).

Глава III. Прокурорский механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина

3.1. Особенности надзорной деятельности прокуратуры за соблюдением прав и свобод человека и гражданина

Конституция Российской Федерации, принятая в 1993 г., впервые определила высшей ценностью права и свободы человека и гражданина, что способствовало направлению деятельности государства на их сохранение, соблюдение и обеспечение. Каждый орган власти на всех уровнях федерации, а также органы местного самоуправления, наделялись компетенцией в данной сфере, однако особый статус среди них заняла прокуратура. До настоящего времени ведется спор о месте и роли прокуратуры в сфере защиты прав, свобод и интересов личности, несмотря на выделение этой функции в отдельную отрасль надзора. Можно сказать, что в общем смысле любая деятельность органов прокуратуры так или иначе имеет целью защитить личность от совершения правонарушений и преступлений, посягающих на конституционные и другие права.

Органом контроля за соблюдением конституционных прав человека и гражданина несомненно выступает Конституционный суд. Его основной задачей является проверка соответствия законодательства и иных нормативных актов Высшему закону страны, в том числе главе 2, в которой и прописаны «высшие ценности». Таким образом права и свободы ограждаются Конституционным судом РФ от посягательств на них неконституционными правовыми актами. Похожим правом обладает и прокуратура, т.к. в порядке надзора она следит за соблюдением Конституции России, нормативно-правовых актов органов государственной власти, актов местного самоуправления и их исполнением поднадзорными органами (организациями) и их должностными лицами с целью поддержания законности и защиты прав и свобод, а также осуществляет данные

полномочия с помощью направлений деятельности, не вошедших в отрасли надзора.

Основными средствами реализации полномочий прокуратуры является наблюдение, в ходе которого могут быть выявлены нарушения законов, и реагирование на них. Реагирование может выступать как восстановление нарушенного права или закона, т.е. устранение негативных проявлений и возвращение в состояние правомерности (протест, представление, требование, и др.). При возникновении каких-либо препятствий к восстановлению прав прокурор прибегает к более серьезным мерам воздействия, например, возбуждению дела об административном правонарушении, обращению в судебные инстанции. При этом, вынесение актов прокурорского реагирования более четко отражает сущность деятельности прокурора, нежели применение процессуальных полномочий.

Распространенным является мнение, что прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод образует две плоскости: обособленную отрасль надзора и векторы, направленные на обеспечение прав и свобод в рамках всех направлений надзора и отдельных направлений деятельности, указанных в Законе «О прокуратуре». Некоторые авторы ставят под сомнение вопрос о существовании отдельного вида надзора за соблюдением прав и свобод, а относят его к подотрасли или относятся к нему как к входящему в каждый вид надзора направлению деятельности. Но, как мы отмечали в данной работе, этот надзор получил законодательное закрепление путем конституционного признания высшими ценностями прав и свобод, выделения в отдельную главу Федерального закона «О прокуратуре» в 1995 г., а также на том основании, что он обладает своим предметом, границами и особенностями.

Принято считать, что обеспечение правового положения личности включает в себя охрану и защиту прав и свобод. Охрана в данном случае рассматривается как действия по поддержанию состояния

беспрепятственного осуществления человеком и гражданином своих прав и свобод, и созданию условий для их реализации. Защита же представляет собой деятельность, которая в случае посягательства на права и интересы направляется на восстановление исходного состояния правомерности. Относительно прокуратуры охрана представляет собой *наблюдение* за точным соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а также реагирование на их возможное нарушение. В таком ключе указанная деятельность относится к содержанию прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Защита же нарушенных прав и свобод человека и гражданина, которая обеспечивается средствами прокурорского реагирования, составляет собой *правозащитное направление деятельности* прокуратуры и осуществляется с помощью актов прокурорского реагирования, так и через реализацию иных правозащитных возможностей.

Таким образом, с учетом выше указанных критериев, можно выделить деятельность прокурора, основной задачей которой будет являться *наблюдение* для реализации прав и свобод личности, т.е. прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и направление деятельности, сосредоточенной непосредственно на *защите* нарушенных прав – правозащитная деятельность.

По мнению О.В. Воронина: «Фактическое содержание надзора заключается в наблюдении за соблюдением общего правового положения человека и гражданина, устанавливаемого общепринятыми международными нормами, ратифицированными международными договорами, Конституцией РФ и иными законами, действующими на территории РФ»⁶³. Из этого следует, что прокурорский надзор выступает как основа, соответственно, правозащитная деятельность в этом случае носит вторичный характер.

⁶³ Воронин О. В. О сущности современного прокурорского надзора // Уголовная юстиция. 2018. № 11. С. 184. (дата обращения: 31.05.2019).

Исходя из данного положения, предметом прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина выступают права, признанные: 1) Конституцией Российской Федерацией; 2) Всеобщей декларацией прав человека и гражданина от 10.12.1948 г.; 3) Международным пактом о гражданских и политических правах от 16.12.1996 г.; 4) Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах от 19.12.1996 г., и; 5) федеральными законами Российской Федерацией. Необходимо отметить, что в предмет отрасли прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина входит обеспечение тех прав и свобод, наблюдение за которыми не охватывается предметами иных отраслей, поскольку исходит именно из конституционных начал.

Полномочия прокурора закреплены в ст.ст. 22 (доступ к документации, право прохождения на территорию, право отбирать пояснения, и др.), 26-28 ФЗ «О прокуратуре», а также в приказах и иных актах Генеральной прокуратуры. Согласно ст. 26 Закона «О прокуратуре» предмет надзора - соблюдение прав и свобод человека и гражданина поднадзорными органами, организациями, должностными лицами, перечисленными в ст. 21 указанного закона. Права прокурора при осуществлении надзора аналогичны рассмотренным в главе 2 данной работы правам при осуществлении надзора за соблюдением законов, но это не дает оснований говорить о слиянии данных видов надзор, поскольку полномочия направлены на решение различных по сущности задач. Согласно ст. 27, прокурор обладает следующими полномочиями:

«1. При осуществлении возложенных на него функций прокурор:
рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина;
разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод;

принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба;

2. При наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, прокурор принимает меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом.

3. В случаях, когда нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер административного правонарушения, прокурор возбуждает производство об административном правонарушении или незамедлительно передает сообщение о правонарушении и материалы проверки в орган или должностному лицу, которые полномочны рассматривать дела об административных правонарушениях.

4. В случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского и административного судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, прокурор предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших»⁶⁴. Данные полномочия не поглощаются иными полномочиями, которыми наделяется прокурор в порядке проведения других видов надзорной деятельности.

При выявлении нарушений в ходе надзорных мероприятий, прокурор или его заместитель приносит протест в орган или же должностному лицу на изданный ими нормативный акт, который нарушает права и свободы личности. При необходимости прокурор вправе обратиться в суд для

⁶⁴ Федеральный закон от 17.01.1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации». URL: pravo.gov.ru (дата обращения: 01.06.2019).

решения вопроса об рассмотрении актов прокурорского реагирования. Представление об устранении допущенных нарушений вносится прокурором непосредственно в тот орган или тому должностному лицу, которые вправе принимать меры к устранению нарушений.

Одним из основных выступает приказ от 07.12.2007 г. N 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина». Данный приказ направлен на реализацию с помощью конкретных и систематических действий приоритетного направления прокурорского надзора - защиты прав и свобод человека и гражданина, акцентирование внимания на защите закрепленных в Конституции Российской Федерации прав на охрану здоровья и медицинскую помощь, социальное обеспечение, трудовых, жилищных, избирательных и иных социальных и политических прав и свобод человека и гражданина⁶⁵. В частности, при проверках исполнения работодателями трудового законодательства необходимо анализировать выполнение ими обязанностей по созданию работникам безопасных условий труда, своевременной выплате заработной платы, при этом особое внимание уделять организациям-должникам, в отношении которых применены процедуры банкротства, а также градообразующим предприятиям, а в сфере экономики следует сосредоточить усилия на надзоре за исполнением закона о собственности, земле, предпринимательской деятельности, бюджетного, налогового, банковского, антимонопольного законодательства⁶⁶.

Также среди актов, регламентирующих полномочия прокуроров в рассматриваемой сфере надзора, отметим распоряжение Генеральной прокуратуры о взаимодействии с Уполномоченным по правам человека от 14.01.1999 г., письмо Генеральной прокуратуры от 22.12.2003 № 36-12-03 «О

⁶⁵ Приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина" (с изменениями и дополнениями). URL: genproc.gov.ru/documents/orders/. (дата обращения: 31.05.2019).

⁶⁶ Балакина И. В. Прокурорский надзор. Новосибирск : НГТУ, 2014. С. 29–30. (дата обращения: 31.05.2019).

методических рекомендациях «Осуществление прокурорского надзора за соблюдением избирательных прав граждан».

Приведем пример. Несмотря на то, что политические права входят в перечень основных конституционных прав, в данной отрасли существует немалое количество проблем как с практической, так и с теоретической точек зрения. В связи с этой не теряющей актуальность темой и в последние годы отмечается тенденция усиления внимания органов прокуратуры к данной сфере. В Письме от 22.12.2003 № 36-12-03 Генеральная прокуратура указывает, что важное значение при осуществлении прокурорского надзора в данной области имеет оперативное и своевременное получение достоверной информации о состоянии законности. Анализ практики судов показывает, что нарушения прав в сфере законодательства о выборах носят распространенный характер. Противоправные деяния совершаются на всех стадиях избирательного процесса, что требует своевременного вмешательства надзорного органа для их предотвращения и последующего восстановления нарушенных прав. В Самарской области согласно справке по результатам обобщения практики рассмотрения дел судами о защите избирательных прав по состоянию на 2011 г. на обобщение поступило 236 дела из 29 судов, из которых: с удовлетворением заявленных требований – 39, оставлено без удовлетворения – 171, производство прекращено – 25, оставлено без рассмотрения – 1⁶⁷. Как указывает в своей работе Н.А. Боброва, доктор юридических наук, профессор: «К сожалению, ни избирательное законодательство, ни практика выборов, ни практика судебных процессов по отмене результатов выборов и судебной оценке безнравственных и незаконных избирательных технологий не обеспечивают избрание лучших представителей народа... Так, ложь на выборах (недостоверная информация

⁶⁷ Справка по результатам обобщения практики рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. URL: oblsud.sam.sudrf.ru/modules.php?id=279&name=docum_sud. (дата обращения: 31.05.2019);

в агитационных материалах о кандидатах и его сопернике) не является основанием для отмены результатов выборов. Таков, увы, действующий закон»⁶⁸. В другой работе, посвященной особенностям российского конституционализма автор также высказывает негативную оценку положению избирательной системы РФ: «Глава «Избирательная система» в Конституции отсутствует, нет и нормы, запрещающей изменять (сокращать или удлинять) срок легислатуры органов государственной власти и органов муниципальной власти, в результате чего манипуляции с датами выборов указанных органов неоднократно осуществлялись в угоду политической конъюнктуре... Впрочем, манипуляции со сроками легислатур и сроками выборов разных органов власти продолжают до сих пор и являются темой самостоятельного исследования»⁶⁹. Надзорная деятельность прокуратуры должна быть нацелена на совершенствование правозащитного механизма и в данной сфере, т.к. обеспечение прав на участие в выборах – одна из важнейших задач правового государства. Выделение данного вида прокурорского надзора в отдельную отрасль говорит нам о том, что потенциал прокуратуры в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина существенно возрос в современной экономической, политической и социальной обстановке, значительно усилились позиции прокуратуры в механизме государственной охраны прав и свобод человека и гражданина.

3.2. Правозащитная деятельность прокуратуры и перспективы ее развития

Прокуратура Российской Федерации является правоохранительным органом, но это не дает оснований полагать, что она не осуществляет правовую защиту. Наличие в функциях прокуратуры направлений, связанных

⁶⁸ Боброва Н. А. Причины легализации избирательных правонарушений в судебных решениях // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 62–66. (дата обращения: 31.05.2019);

⁶⁹ Боброва Н. А. Особенности российского конституционализма // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 4 (123). С. 29. (дата обращения: 31.05.2019).

с обеспечением прав и свобод личности, дает возможность говорить о существовании отдельной правообеспечительной (правозащитной функции) органов прокуратуры. Данная функция прямого закрепления в федеральном законе «О прокуратуре» не имеет, но тонкой нитью проходит через всю деятельность органов прокуратуры. Чтобы признать правообеспечительную (правозащитную) деятельность как самостоятельную, необходимо, чтобы она обладала собственными характерными чертами.

Правозащитная деятельность органов прокуратуры представляет собой систему специализированных мер, которые направлены на выявление, предотвращение, а также пресечение и обязательное устранение нарушений прав и свобод человека и гражданина путем их восстановления и возмещения ущерба. Особенностью правообеспечительной (правозащитной) деятельности прокуратуры является то, что она носит производный характер от соответствующего вида прокурорского надзора. Некоторым теоретикам это позволяет сделать вывод, что правозащита не является самостоятельным видом деятельности, отражающими обособленную функцию современных прокурорских органов. Постараемся рассмотреть и иную позицию.

Предметом правозащитной деятельности является защита прав и свобод человека и гражданина, что вытекает из сущности самого понятия «правозащита». Данная деятельность включает в себя общую правовую практику защиты прав в ходе осуществления прокуратурой своих полномочий во всех сферах надзора. Здесь можно говорить о том, что защита осуществляется по правовым отраслям, которые закрепляют характерный для них набор прав: для уголовного направления - право на рассмотрение дела с участием присяжных, для гражданского - право частной собственности, право наследования, и т.д. Это означает, что в правозащитную деятельность входят все установленные и признанные Российской Федерацией права, свободы и интересы. Для осуществления правозащитной деятельности прокуроры не требуется факт совершения правонарушения или обращение

лица за восстановлением нарушенного права. Основаниями правозащитной деятельности выступают юридические и фактические обстоятельства. Нормы, способствующие прокурорскому реагированию, а именно нормы, закрепляющие полномочия прокурора и нормы, закрепляющие права и свободы. Фактическим обстоятельством является непосредственное обращение в органы прокуратуры с целью восстановления нарушенных прав.

Правозащитная функция реализуется органами прокуратуры в следующем: – опротестовывание противоречащих закону решений, приговоров, определений, постановлений судов; – рассмотрение заявлений, жалобы и иных обращений о нарушениях прав и свобод человека и гражданина; – проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц⁷⁰. Также отметим, что правозащитная деятельность распространяется на более широкий круг объектов, чем указано в предмете надзора за соблюдением прав и свобод, т.е. на категории, прямо не прописанные в Законе «О прокуратуре» и на поднадзорные объекты иных отраслей надзора (за исполнением законов, за оперативно-розыскной деятельностью, и т.д.). Таким образом, правозащита присутствует во всех формах прокурорского надзора.

⁷⁰ Шахрай С. М. Конституционное право Российской Федерации. М. : Статут, 2017. – С. 555. (дата обращения: 22.05.2019).

Заключение

Роль органов прокуратуры в механизме государства менялись не одно столетие. Со времен Петра I она постоянно подвергалась реформированию: менялась её система, полномочия и направления деятельности меняли курс. Но за такой длительный период ни совершенствование законодательства, ни реформирование органов власти, не смогли поставить точку и определить правовой статус прокуратуры, её место среди органов государственной власти.

Проблема правового статуса прокуратуры заключается в том, что Конституция России не закрепляет прокурорскую власть как одну из самостоятельных ветвей власти в ст. 10, и в ст. 11 не указывает прокуратуру среди органов, осуществляющих государственную власть. Стоит отметить, что смутной попыткой законодателя решить вопрос о статусе прокуратуры, стало внесение изменений в название главы 7, изначально именуемой как «Судебная власть». Лишь путем внесения поправок в Конституцию от 05.02.2014 г. она стала именоваться «Судебная власть и прокуратура». Но этот шаг так и не позволил говорить в полной мере о решении столь актуального вопроса. В настоящее время действует Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», который определяет прокуратуру как единую централизованную систему органов, которые осуществляют надзор и иные функции от имени Российской Федерации. Это положение позволяет считать её органом государственной власти. Такое промежуточное положение, нахождение прокуратуры вне рамок классического триединства ветвей власти, создает массу теоретических и практических проблем. По нашему мнению, необходимо внести ясность в положение органов прокуратуры в Российской Федерации следующим образом.

Согласимся со справедливым и обоснованным мнением Н.А. Бобровой: «непонятен статус прокуратуры, которая в идеале образует отдельную ветвь власти в системе разделения властей, что подчеркивает самостоятельность

органов прокуратуры»⁷¹. Таким образом, приходим к выводу, что внесение в Конституцию отдельной главы под названием «Прокуратура Российской Федерации», регламентирующей основные аспекты деятельности, а также внесение в ст. 10 поправки с изложением её следующим образом: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на президентскую, законодательную, исполнительную, судебную и прокурорскую власть» (из чего вытекает внесение поправок в ст. 11 Конституции, а также в различные федеральные законы), по нашему мнению, существенно повлияло бы на сложившуюся ситуацию. Невозможность отнесения прокуратуры к закрепленным ветвям власти очевидно, поскольку специфические особенности надзорной деятельности и её независимость являются неоспоримыми. Надзорная деятельность является важнейшим рычагом в механизме обеспечения законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, создает условия для свободы выбора способов восстановления нарушенного правового положения.

Также, важным аспектом является признание правозащитной деятельности прокуратуры как самостоятельной функции, т.к. правозащита пронизывает все отрасли надзора. Правозащитная деятельность прокуратуры представляет собой систему мер, урегулированную законодательством, направленную на выявление, пресечение, а также восстановление нарушенного права и возмещение причиненного вреда. Надзорная и правозащитная деятельность не являются тождественными, поскольку в сущности двух этих понятий заложены разные смыслы, поскольку предметом надзора выступает реализация существующих прав, а правозащитная деятельность преследует цели их восстановления. Но они не существуют отдельно, ведь прокурорский надзор не может быть лишен содержания правозащиты.

⁷¹ Боброва, Н. А. Недостатки Конституции РФ / Н. А. Боброва // Известия академии управления: теория, стратегия, инновации. – 2012. – № 6 (13). – С. 34-35. (дата обращения: 31.05.2019).

Проблемным аспектом выступает и то, что до настоящего времени не урегулированы отношения органов прокуратуры с властными субъектами, к которым можно отнести Президента, представительные (Федеральное Собрание), судебные органы государственной власти. Граждане РФ также не попадают под надзорные полномочия прокуратуры. Из указанных положений следует, что на дальнейшее реформирование и совершенствование законодательства об органах прокуратуры должно быть обращено повышенное внимание законодателей. При наличии множества нерешенных вопросов, прокуратура остается необходимым самостоятельным институтом государственности, призванным осуществлять надзор за соблюдением законности и защищать права и свободы народа Российской Федерации.

Список используемых источников:

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. (редакция от 21.07.2014 г.) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. Государственная система правовой информации. – Режим доступа: pravo.gov.ru/, свободный. – Загл. с экрана.
2. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции" (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН). [Электронный ресурс] // Конвенции и соглашения. – Режим доступа: un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml, свободный. – Загл. с экрана.
3. Федеральный закон от 17.01.1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. Государственная система правовой информации. – Режим доступа: pravo.gov.ru/, свободный. – Загл. с экрана.
4. Федеральный закон от 12.08.1995 N 144-ФЗ Об оперативно-розыскной деятельности» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. Государственная система правовой информации. – Режим доступа: pravo.gov.ru/, свободный. – Загл. с экрана.
5. Федеральный закон "О судебных приставах" от 21.07.1997 N 118-ФЗ [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. Государственная система правовой информации. – Режим доступа: pravo.gov.ru/, свободный. – Загл. с экрана. URL: pravo.gov.ru/.
6. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 18.12.2001 N 174-ФЗ [Электронный ресурс] // Официальный интернет-

- портал правовой информации. Государственная система правовой информации. – Режим доступа: pravo.gov.ru/, свободный. – Загл. с экрана.
7. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 N 95-ФЗ: ред. от 25.12.2018: с изм. и доп., вступ. в силу с 25.12.2018) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. Государственная система правовой информации. – Режим доступа: pravo.gov.ru/, свободный. – Загл. с экрана.
 8. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ: ред. от 27.12.2018: с изм. и доп., вступ. в силу с 28.12.2018 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. Государственная система правовой информации. – Режим доступа: pravo.gov.ru/, свободный. – Загл. с экрана.
 9. 19. Федеральный закон от 29.07.2004 № 98-ФЗ (ред. От 18.04.2018) «О коммерческой тайне» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. Государственная система правовой информации. – Режим доступа: pravo.gov.ru/, свободный. – Загл. с экрана.
 10. Федеральный закон "Об исполнительном производстве" от 02.10.2007 N 229 ФЗ [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. Государственная система правовой информации. – Режим доступа: pravo.gov.ru/, свободный. – Загл. с экрана.
 11. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-

- портал правовой информации. Государственная система правовой информации. – Режим доступа: pravo.gov.ru/, свободный. – Загл. с экрана.
12. Приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 7 декабря 2007 г. N 195 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина" (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. Государственная система правовой информации. – Режим доступа: pravo.gov.ru/, свободный. – Загл. с экрана
13. Приказ Генпрокуратуры России от 01.04.2014 г. N 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей сред и природопользовании» [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации. – Режим доступа: genproc.gov.ru/documents/orders/, свободный. – Загл. с экрана.
14. Приказ Генпрокуратуры России от 29.08.2014 г. N 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации. – Режим доступа: genproc.gov.ru/documents/orders/, свободный. – Загл. с экрана.
15. Приказ Генеральной прокуратуры от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации. – Режим доступа: genproc.gov.ru/documents/orders/, свободный. – Загл. с экрана.
16. Приказ Генпрокуратуры России от 03.03.2017 г. N 140 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в жилищно-коммунальной сфере» [Электронный ресурс] // Генеральная

- прокуратура Российской Федерации. – Режим доступа: genproc.gov.ru/documents/orders/, свободный. – Загл. с экрана.
17. Приказ Генпрокуратуры России от 08.02.2017 г. N 87 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма» [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации. – Режим доступа: genproc.gov.ru/documents/orders/, свободный. – Загл. с экрана
18. Положение об управлении по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции от 17.12.2018 г. [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации. – Режим доступа: genproc.gov.ru/anticor/documents/86gp.pdf.
19. Положение об управлении взаимодействия со средствами массовой информации Генеральной прокуратуры Российской Федерации (утв. Генпрокуратурой России 17.05.2018) [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации. – Режим доступа: genproc.gov.ru/documents/orders/document-14313/, свободный. – Загл. с экрана.
20. Приказ Генеральной прокуратуры России от 08.08.2019 г. № 485 «Об организации исполнения национального плана противодействия коррупции на 2018-2020 годы» (вместе с «Комплексным планом мероприятий по противодействию коррупции на 2018-2021 годы») [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации. – Режим доступа: genproc.gov.ru/anticor/documents/485gp.docx, свободный. – Загл. с экрана.
21. Указ Президента РФ от 21.11.2012 N 1563 (ред. от 25.04.2019) "О классных чинах прокурорских работников органов и организаций

- прокуратуры Российской Федерации" (вместе с "Положением о порядке присвоения классных чинов прокурорским работникам органов и организаций прокуратуры Российской Федерации") [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. Государственная система правовой информации. – Режим доступа: pravo.gov.ru/, свободный. – Загл. с экрана.
22. Балакина, И. В. Прокурорский надзор [Текст: учебное пособие / И. В. Балакина. – Новосибирск: НГТУ, 2014. – 93 с. – ISBN 978-5-7782-2385-1.
23. Беляев, В. П. Контроль и надзор: проблемы разграничения / В. П. Беляев // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 4 (77). – С. 199–207.
24. Боброва, Н. А. Недостатки Конституции РФ / Н. А. Боброва // Известия академии управления: теория, стратегия, инновации. – 2012. – № 6 (13). – С. 32–38.
25. Боброва, Н. А. Особенности российского конституционализма / Н. А. Боброва // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2018. – № 4 (123). – С. 26–31.
26. Боброва, Н. А. Причины легализации избирательных правонарушений в судебных решениях / Н. А. Боброва // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 5. – С. 62–66.
27. Боброва, Н. А. Гармонизация власти и законодательства как первооснова борьбы с коррупцией / Н. А. Боброва // Известия Академии управления: теория, стратегии, инновации. – 2010. – №1. – С.55–60.
28. Братановский, С. Н. Прокуратура Российской Федерации в механизме защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина [Электронный ресурс] : монография / С. Н. Братановский, А. В.

- Урываев. – Саратов : Электронно-библиотечная система IPRbooks, 2012. – 244 с. – Режим доступа: iprbookshop.ru/9011.html.
29. Винокуров, В. А. Государственный контроль в современной России: предложения по его совершенствованию в сфере обеспечения безопасности жизнедеятельности / В. А. Винокуров // Журнал российского права. – 2018. – № 9 (261). – С. 113–119.
30. Воронин, О. В. О сущности современного прокурорского надзора / О. В. Воронин // Уголовная юстиция. – 2018. – № 11. – С. 183–189.
31. Воронин, О. В. О типе и месте российской прокуратуры в современной системе органов государственной власти / О. В. Воронин // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2010. – Т. 3, № 6. – С. 117–123.
32. Генеральная прокуратура Российской Федерации Главное управление правовой статистики и информационных технологий «Состояние преступности в России за январь-март 2019 г.» [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации. – Режим доступа: genproc.gov.ru/upload/iblock/d6d/sbornik_3_2019.pdf.
33. Дворецкий, М. Ю. Приоритетные направления деятельности прокуратуры Российской Федерации при реализации правозащитных функций и обоснованному привлечению к ответственности / М. Ю. Дворецкий, Р. В. Авдеев // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2015. – № 5 (145). – С. 198–205.
34. Комментарий к Федеральному закону от 17.01.1992 г. N 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» [Электронный ресурс] / Н. А. Агешкина [и др.] ; под ред. Н. С. Манова. – 3-е изд. (электронное). – Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2019. – 346 с. – ISBN 978-5-4486-0632-8. – Режим доступа: iprbookshop.ru/80348.html.
35. Лодыгин, С. Н. Прокуратура Российской Федерации: вопросы взаимодействия с органами, осуществляющими предварительное

- расследование / С. Н. Лодыгин, Т. Е. Ложкина // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. – 2014. – № 4. – С. 81–86.
36. Материалы заседания коллегии по итогам работы в первом полугодии 2018 г. [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации. – Режим доступа: genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1425566/.
37. Судебные уставы 20 ноября 1864 года [Электронный ресурс] : [в 4-х частях]. [3], [4]: Устав гражданского судопроизводства. – [Санкт-Петербург : б. и., 1864]. – Ст. 329. – Режимы доступа: dlib.rsl.ru/viewer/01003083152#?page=52., свободный. – Загл. с экрана.
38. Судебные уставы 20 ноября 1864 года [Электронный ресурс] : [в 4-х частях]. [3], [4]: Устав гражданского судопроизводства. – [Санкт-Петербург : б. и., 1864]. – Ст. 54, С. XXVIII. – Режимы доступа: dlib.rsl.ru/viewer/01003083152#?page=54, свободный. – Загл. с экрана.
39. Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 18.02.2015 N 41-КГПР 14-33 [Электронный ресурс] // Консультант-Плюс: справочно-правовая система. – URL: consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB002&n=421786#047372098466235224, свободный. – Загл. с экрана.
40. Отделение третье. Заключение прокурора // Судебные уставы 20 ноября 1864 года : [в 4-х частях]. [4]: Устав гражданского судопроизводства. – [Санкт-Петербург : б. и., 1864]. – С. 44, Ст. 343.
41. Писарев, А. Н. Актуальные проблемы конституционного права Российской Федерации [Электронный ресурс] : учебное пособие / А. Н. Писарев. – Москва : РГУП, 2016. – 410 с. – ISBN 978-5-93916-496-2. – Режим доступа: iprbookshop.ru/49597.html.
42. Прокурорский надзор [Текст]: учебник для студентов вузов, курсантов и слушателей образовательных учреждений высшего

- профессионального образования МВД России, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. О. А. Галустьян, А. В. Ендольцева, И. И. Сыдорук. – 7-е изд., перераб. и доп. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. – 511 с. – ISBN 978-5-238-02160-7.
43. Прокурорский надзор [Электронный ресурс] : учебное пособие / О. Н. Коршунова [и др.] ; под ред. О. Н. Коршуновой. – 2-е изд., испр. и доп. – Санкт-Петербург : Юридический центр, 2018. – 480 с. – ISBN 978-5-94201-763-7. – Режим доступа: iprbookshop.ru/81291.html.
44. Прокурорский надзор зарубежных стран [Текст] : учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / А. В. Ендольцева [и др.]. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 135 с. – ISBN 978-5-238-02414-1.
45. Работа органов прокуратуры Российской Федерации в 2018 году по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации. – Режим доступа: genproc.gov.ru/anticor/expert/results/document-1540474/.
46. Российская и зарубежная прокуратура: модели и стандарты [Текст] : хрестоматия сборник документов о прокуратуре / сост. Н. В. Кулик, Е. Л. Никитин. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический ин-т (фил.) Академии Генеральной прокуратуры РФ, 2013. – 208 с.
47. Состояние преступности в России: за январь-март 2019 г. [Электронные ресурсы] // Генеральная прокуратура Российской Федерации. – Режим доступа: genproc.gov.ru/upload/iblock/d6d/sbornik_3_2019.pdf, свободный. – Загл. с экрана.
48. Справка по результатам обобщения практики рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации [Электронный ресурс] // Самарский

- областной суд. – Режим доступа: oblsud.sam.sudrf.ru/modules.php?id=279&name=docum_sud.
49. Справка по результатам обобщения практики рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации [Электронный ресурс] // Самарский областной суд. – Режим доступа: oblsud.sam.sudrf.ru/modules.php?id=279&name=docum_sud, свободный. – Загл. с экрана.
50. Статистические данные о работе прокуратуры Самарской области. [Электронный ресурс] // Прокуратура Самарской области. – Режим доступа: samproc.ru/statistics/statistics.php, свободный. – Загл. с экрана.
51. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-март 2019 г. [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации. – Режим доступа: genproc.gov.ru/stat/data/1599656/.
52. Судоустройство, организация прокуратуры, органов предварительного расследования и адвокатуры [Текст] : учебное пособие для курсантов и слушателей образовательных организаций высшего образования системы МВД России / А. Н. Артамонов [и др.] ; под ред. В. В. Кальницкий. – Омск : Омская академия МВД России, 2015. – 222 с. – ISBN 978-5-88651-603-6.
53. Сушина, Т. Е. Объекты прокурорского надзора за исполнением законов: трансформация понятий / Т. Е. Сушина // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 6 (91). – С. 169–177.
54. Тимошенко, Е. А. Природа и понятие государственной власти / Е. А. Тимошенко // Символ науки. – 2015. – № 11-1. – С. 241–244.
55. Тишков, Д. С. Некоторые особенности предмета прокурорского надзора за соблюдением конституционного права личности на труд / Д.

- С. Тишков // Вестник Омской юридической академии. – 2017. – Т. 14, № 3. – С. 23–27.
56. Тюренкова, К. А. Конституционно-правовой статус прокуратуры в зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ / К. А. Тюренкова, А. С. Демидов // Молодой ученый. – 2015. – № 21. – С. 633–636.
57. Указ о должности генерал-прокурора Петра I от 1772 г. [Электронный ресурс] // Исторический факультет Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова. – Режим доступа: hist.msu.ru/ER/Etext/genprok.htm, свободный. – Загл. с экрана.
58. Шахрай, С. М. Конституционное право Российской Федерации [Текст] : учебник для академического бакалавриата и магистратуры / С. М. Шахрай. – Москва : Статут, 2017. – 624 с. – ISBN 978-5-8354-1314-0.
59. Ястребов, В. Б. Прокурорский надзор [Текст] : учебник для академического бакалавриата юридических вузов и факультетов / В. Б. Ястребов, В. В. Ястребов. – Москва : Зерцало-М, 2017. – 408 с. – ISBN 978-5-94373-403-8.