

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)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)

на тему «Конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации»

Студент

А.М. Кажаква

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н., К.П. Федякин

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

Тольятти 2021

Аннотация

Актуальность исследования деятельности прокуратуры РФ как ключевого государственного органа, наделенного обширными и максимально значимыми полномочиями, заключается в том, что это важнейший защитник конституционного строя РФ, прав и свобод людей. Прокуратура осуществляет надзор за законностью и соответствием законодательства положениями Конституции РФ, соблюдением действующего законодательства государственными и муниципальными органами, их должностными лицами. Соответственно, от того, насколько правильно и четко понимается конституционно-правовой статус прокуратуры, зависит эффективность функционирования судебных, исполнительных и законодательных органов на основе принципа разделения властей и с соблюдением действующего законодательства.

Объект исследования – конституционно-правовой статус прокуратуры РФ.

Предмет исследования – система правовых норм, регламентирующих конституционно-правовой статус и деятельность прокуратуры РФ.

Цель исследования – проанализировать конституционно-правовые основы деятельности прокуратуры РФ и выявить существующие проблемы в сфере ее деятельности. Для достижения поставленной цели сформулированы следующие задачи: рассмотреть прокуратуру как единую систему государственных органов РФ; исследовать принципы организации и деятельности прокуратуры; проанализировать место прокуратуры в системе государственных органов; изучить специфику правового статуса прокуратуры РФ; исследовать проблемы конституционно-правового статуса прокуратуры России.

Структура исследования соответствует поставленной цели и задачам и включает введение, основную часть, заключение и список используемой литературы и используемых источников

Оглавление

Введение.....	4
Глава 1 Прокуратура как государственный орган РФ с особым статусом	8
1.1 Прокуратура как единая система государственных органов РФ	8
1.2 Место прокуратуры в системе государственных органов.....	13
Глава 2 Основы деятельности прокуратуры РФ	31
2.1 Принципы организации и деятельности прокуратуры	31
2.2 Определение правового статуса прокуратуры России.....	40
Глава 3 Актуальные проблемы прокуратуры России и пути их разрешения .	51
Заключение	63
Список используемой литературы и используемых источников.....	69

Введение

Российская Федерация, согласно Конституции РФ, является демократическим федеративным правовым государством. Любому правовому государству присущи определенные признаки, ключевым из которых считается принцип разделения властей. Данный принцип закреплен и в действующей Конституции РФ. Несмотря на актуальность в современное время, принцип разделения властей был разработан учеными в конце 17 века. Данный принцип гласит, что государственная власть должна осуществляться независимыми ветвями власти, которые, в то же время, контролируют друг друга. Выделяется исполнительная, законодательная и судебная ветви власти.

Вместе с тем, со временем государственный аппарат любого государства существенно разрастается, появляется необходимость более четкого и оперативного взаимодействия государственных органов, появляются новые общественные правоотношения, которые необходимо регулировать. Все это приводит к тому, что создаются дополнительные рычаги механизма государства, которые должны осуществлять контрольно-надзорные функции над существующими государственными органами. Именно такие исторические тенденции и определяет значимость прокуратуры РФ. Специфика полномочий определяет то, что данный государственный орган не входит ни в одну из ветвей государственной власти. Однако, несмотря на это, прокуратура РФ по праву считается одним из наиболее значимых государственных органов.

Конституция РФ как нормативный правовой акт, обладающий высшей юридической силой, включает главу 7, которая посвящена судебной системе и прокуратуре РФ. Кроме того, регламентации правового статуса прокуратуры РФ посвящен Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации».

Вышесказанное определяет актуальность исследования конституционно-правовых основ деятельности прокуратуры РФ как

ключевого государственного органа, наделенного обширными и максимально значимыми полномочиями, как важнейшего защитника конституционного строя РФ, прав и свобод людей. Прокуратура осуществляет надзор за законностью и соответствием законодательства положениями Конституции РФ, соблюдением действующего законодательства государственными и муниципальными органами, их должностными лицами. Соответственно, от того, насколько правильно и четко понимается конституционно-правовой статус прокуратуры, зависит эффективность функционирования судебных, исполнительных и законодательных органов на основе принципа разделения властей и с соблюдением действующего законодательства.

Объект исследования – конституционно-правовой статус прокуратуры РФ.

Предмет исследования – система правовых норм, регламентирующих конституционно-правовой статус и деятельность прокуратуры РФ.

Цель исследования – проанализировать конституционно-правовые основы деятельности прокуратуры РФ и выявить существующие проблемы в сфере ее деятельности.

Для достижения поставленной цели сформулированы следующие задачи:

- рассмотреть прокуратуру как единую систему государственных органов РФ;
- исследовать принципы организации и деятельности прокуратуры;
- проанализировать место прокуратуры в системе государственных органов;
- изучить специфику правового статуса прокуратуры РФ;
- исследовать проблемы конституционно-правового статуса прокуратуры России.

Нормативно-правовая основа исследования включает положения Конституции РФ, Федерального закона «О прокуратуре Российской

Федерации» и других нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность прокуратуры РФ.

Теоретическая основа исследования включает научную и учебную литературу, а также выпуски периодических изданий, посвященных анализу важнейших аспектов конституционно-правовых основ деятельности прокуратуры РФ. Главным образом, анализировались труды таких ученых, как И.В. Сеницын, М.А. Митюков, А.Ю. Ульянов, Е.И. Козлова, М.С. Шалумов, Н.Э. Шалумова, А.В. Руденко, Е.Ю. Зубков, В.В. Олейник, М.В. Баглай, С.А. Авакьян.

Методологическая основа исследования включает следующие методы научного познания:

- методы анализа и синтеза;
- методы индукции и дедукции;
- формально-логический метод;
- системно-функциональный метод;
- исторический метод;
- методы обобщения и сопоставления.

Структура исследования соответствует поставленной цели и задачам и включает введение, основную часть, заключение и список использованных источников.

Введение посвящено определению актуальности, объекта и предмета, цели и задач, методологической, теоретической и нормативно-правовой основы исследования.

В первой главе исследуется роль прокуратуры в системе государственных органов Российской Федерации и ее место среди них. Во второй главе изучаются принципы организации и деятельности прокуратуры, а также ее правовой статус. В третьей главе рассматриваются актуальные проблемы конституционно-правового статуса прокуратуры России и пути их разрешения.

В заключении приводятся выводы, основанные на проведенном исследовании.

Глава 1 Прокуратура как государственный орган РФ с особым статусом

1.1 Прокуратура как единая система государственных органов РФ

Институт прокуратуры формировался в России в соответствии с государственными потребностями в период важнейших реформ и преобразований. На первоначальном этапе образования прокуратура создавалась не для карательных функций, а для того, чтобы обеспечить справедливость и законность.

Так, впервые необходимость образования органа надзора за соблюдением законности была осознана в период государственных реформ, проводимых Петром 1. В результате этого, прокуратуре Российской империи была учреждена Указом Петра 1 от 17.01.1722 г. Соответственно, была учреждена должность Генерал-прокурора, который был уполномочен надзирать за законностью осуществления своей деятельности государственными органами [24, с. 22].

Прокуратура в России изначально отличалась от зарубежных аналогов, так как с самого дня образования ориентировалась на осуществление надзорной деятельности, была близка к верховной власти и наделена специфическими полномочиями. В Российской империи в период правления Петра 1 генерал-прокурор обязан был заседать в Сенате и тщательно следить за исполнением данным государственным органом своих обязанностей. Соответственно, генерал-прокурор следил, чтобы решения, принимаемые Сенатом, в полной мере соответствовали действовавшему законодательству.

Стоит отметить, что на начальном этапе становления деятельности прокуратуры, число прокуроров было немногочисленно. Так, в 1722 году во всей России их было всего около 20:

- три прокурора в генерал-прокуратуре Сената и обер-прокуратуре Синода;

- по одному прокурору в каждой из коллегий, которых было 10;
- один прокурор при Главном магистрате;
- шесть прокуроров при надворных судах.

Именно назначение последних в большей степени следует рассматривать как попытку создания органов прокуратуры на местах. Надворные суды в тот период выступали в качестве высшей судебной инстанции в провинциях и губерниях. Прокуроры при надворных судах подчинялись напрямую Генерал-прокурору.

Следующим важным шагом на пути развития территориальных органов прокуратуры следует считать Указ Анны Иоанновны «Об определении прокуроров в юстиц-коллегии и в губернии и о сочинении им инструкции для порядочного отправления по их должности». Инструкция, в которой подробно регламентировала деятельность прокуроров, составлялась вплоть до 1733 года. В данной инструкции предписывалось, чтобы прокуроры на местах следили за тем, чтобы губернатор и его подчиненные осуществляли свою деятельность в полном соответствии с действовавшим в тот период законодательством. Кроме того, было закреплено, что прокуроры должны следить за тем, чтобы в судах деятельность соответствовала указам и другим нормативным правовым актам [24, с. 23].

Следующим этапом развития системы органов прокуратуры стало проведение губернской реформы 1775 г. Все задачи и полномочия прокуроров были нормативно закреплены в Манифесте императрицы Екатерины 2 от 7.11.1775 г. «Учреждении для управления губерний Всероссийской империи». Данный правовой акт предусматривал, что должны быть созданы прокурорские должности при судах, а также сформулированы задачи и полномочия губернских прокуроров.

Впоследствии, в соответствии с Императорским манифестом Александра 1 от 8.09.1802 г. «Об учреждении Министерств» прокуратура формально присоединилась к Министерству юстиции, сохраняя свои

специфические функции по надзору. Стоит заметить, что министр юстиции до 1917 г. являлся в то же время и Генерал-прокурором.

Отметим, что 29.09.1862 г. императором Александром 2 были утверждены «Основные положения преобразования судебной части в России», которые были направлены на то, чтобы реорганизовать прокурорские органы. Ключевые положения данного правового акта касались того, что при каждом из судов должны были быть учреждены должности прокуроров и их помощников. Именно введение в систему прокуратуры должности помощника прокурора, думается, стало очень прогрессивным и важным шагом, так как это значительно повысило эффективность деятельности органов прокуратуры. Другим важным аспектом, закрепленным в положениях рассматриваемого правового акта, следует считать закрепление принципа централизации прокурорского надзора.

В соответствии с реформой 1862 г. основные функции прокуратуры сводились к следующему:

- наблюдение за единообразием и точностью применения действовавшего закона;
- обнаружение и преследование перед судом любых нарушений правопорядка и требование его восстановления;
- предложение суду предварительных заключений по делам, определенным в Уставах о гражданском и уголовном судопроизводстве.

К существенному ограничению прокурорского надзора привела судебная реформа 1862 г., так как на прокуратуру возложили функции государственного обвинения и уголовного преследования. В таком виде прокуратура просуществовала вплоть до 1917 г.

Дальнейшее развитие прокуратуры проходило в советский период. Необходимо заметить, что изначально советской властью было принято решение об упразднении судебно-следственного и прокурорского аппарата. Неудивительно, что данное решение было в скором времени отменено, а

прокурорский надзор восстановлен. Необходимость и значимость прокуратуры была очевидна.

В 1923 г. была образована Прокуратура Верховного суда СССР, которая получила значительные полномочия, в том числе право законодательной инициативы и совещательного голоса в заседаниях высших государственных органов. Кроме того, важным следует считать и право на приостановление решений и приговоров коллегий Верховного суда СССР [29, с. 208].

В Конституции СССР 1977 г. глава 21 «Прокуратура» вошла в раздел «Правосудие, арбитраж и прокурорский надзор» и содержала пять статей (статьи 164-168). Аналогичным образом статус прокуратуры был оформлен в Конституции РСФСР 1978 г. (глава 22 содержала четыре статьи о прокуратуре). Основная функция прокуратуры, закрепленная на конституционном уровне в советский период, – это высший надзор за точным и единообразным исполнением законов. В конституциях советского периода также получил закрепление принцип независимости органов прокуратуры от местных органов власти [24, с. 62].

Законом о Прокуратуре СССР 1979 г. устанавливалось право законодательной инициативы Генерального прокурора СССР и его ответственность и подотчетность перед Верховным Советом, а в период между его сессиями – Президиуму Верховного Совета.

После распада СССР начался новый этап, который характеризуется формированием представлений о её возможной модели прокуратуры в переходный период, включая развернувшиеся дискуссии о прокуратуре в процессе работы над проектом новой российской Конституции, в том числе на различных этапах работы Конституционного совещания 1993 г.

При подготовке проекта Конституции встал вопрос о целесообразности введения института прокуратуры, что вызвало ожесточенные споры. Изначальная версия документа включала в себя существенный блок норм, посвященных прокуратуре, который регламентировал ее место в система

государственных органов, определял круг полномочий и закреплял правовой статус прокуратуры как действенного надзорного органа. Однако от включения этих норм в итоговый акт было решено отказаться.

Ученые до сих пор считают достижением включение в Конституцию РФ ст. 129, которая пусть и не в достаточной степени, однако закрепляет конституционные основы правового статуса прокуратуры. В исходной редакции данная норма выглядела следующим образом:

«1. Прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации.

2. Генеральный прокурор Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

3. Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с ее субъектами.

4. Иные прокуроры назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации.

5. Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом».

Лишь впоследствии в эту норму были внесены изменения и уточнения, касающихся базовых требований к лицам, претендующим на должность прокурора, перечня надзорных функций и другого.

Таким образом, с момента своего возникновения прокуратура представляла в первую очередь специальным надзорным органом, однако с годами ее функционал существенно менялся. В современной России законодатель стремится вновь вернуть прокуратуре ее исходное историческое значение органа надзора и контроля за законностью.

1.2 Место прокуратуры в системе государственных органов

Система государственной власти России складывалась длительное время. В процессе этого данная система приобрела специфические черты, свойственные ей в связи с определенными культурными, историческими, социальными и иными факторами. Согласно ст. 10 Конституции РФ, осуществление в России государственной власти основывается на разделении власти на законодательную, исполнительную и судебную. Данная конституционная норма и иные положения действующей Конституции РФ определяют единство государственной власти в России [30, с. 95].

Необходимо заметить, что не для всех конституционных органов свойственно вписываться в определенные границы принципа разделения государственной власти на указанные три ветви. Это скорее первоначальная классическая форма данного принципа. При государственном строительстве возникают многообразные формы реализации публичной власти. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 11 Конституции РФ, осуществлением государственной власти в России занимаются следующие:

- Президент РФ;
- Федеральное Собрание РФ, состоящий из Совета Федерации и Государственной Думы);
- Правительство РФ;
- суды РФ.

Исходя из конструкции указанной правовой нормы Конституции РФ, можно заключить, что государственная власть теоретически может осуществляться и иными государственными органами, которые напрямую не определены в ст. 11 Конституции РФ, структурно относящаяся к гл. 1. Поэтому определенные в данной статье государственные органы являются основой конституционного строя и политической системы России. Однако такое разделение едва ли можно напрямую отнести к теории разделения властей в современном понимании.

Так, М.В. Баглай считает, что, как и в других государствах, в России осуществляют деятельность государственные органы, не входящие ни в одну из трех ветвей государственной власти. Вместе с тем, создание и функционирование таких органов регламентируется правовыми нормами Конституции РФ и федеральных законов. Соответственно, такие органы наделяются статусом органов государственной власти [4, с. 117].

С.А. Авакьян отмечает, что сформировавшаяся практика в России позволяет выделять, как минимум, десять ветвей государственной власти, среди которых:

- учредительная власть;
- народная власть;
- президентская власть;
- законодательная власть;
- исполнительная власть;
- судебная власть;
- прокурорская власть;
- избирательная власть;
- финансово-банковская власть;
- контрольная власть [2, с. 21].

При этом, по мнению ученых, контрольную власть осуществляет прокуратура. Наряду с прокуратурой, необходимо отметить и другие государственные органы, наделенные специфической и особой ролью в системе разделения властей:

- Администрация Президента РФ;
- Счетная палата РФ;
- Центральный банк РФ;
- Уполномоченный по правам человека РФ;
- Совет Безопасности РФ.

Указанные государственные органы, как и прокуратура РФ, не входят организационно в какую-либо ветвь государственной власти в классическом понимании.

Таким образом, современный подход к системе разделения властей не определяет безусловное отнесение государственных органов к исполнительной, законодательной или судебной власти. Однако это предполагалось в период, когда рассматриваемая концепция формировалась. В современное время более важным и приоритетным является обеспечение эффективности и сбалансированности взаимодействия государственных органов для того, чтобы максимально четко выполнялись функции государства.

Любое государство, которое стремится к суверенности и независимости в рамках собственной внешней политики, стабильности при разрешении возникающих внутренних вопросов, в обязательном порядке обеспечивает реализацию особой функции. Данная функция заключается в том, чтобы создать механизм, обеспечивающий и гарантирующий полное, единообразное и безусловное исполнение принятых государством законов. В России реализация данной функции возложена на прокуратуру Российской Федерации. При этом, в рамках реализации указанной функции задействованы в той или иной степени и законодательные, и исполнительные, и судебные органы.

Правовой статус прокуратуры закреплен в российском Основном законе – Конституции РФ, в ст. 129. В данном случае Конституция РФ отсылает нас, посредством бланкетной норм, к ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», который в ст. 1 указывает, что «прокуратура Российской Федерации - единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции».

Конституционный статус Прокуратуры РФ предполагает необходимость выполнения системы важнейших задач. Эффективность решения этих задач напрямую влияет на фактическое состояние законности и правопорядка, на обеспечение и защиту прав и свобод человека и гражданина [2, с. 23].

В соответствии с ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, органы местного самоуправления и органы государственной власти являются частью единой системы государственной власти в России. Указанные органы взаимодействуют для того, чтобы максимально эффективно решать задачи в интересах населения, которое проживает на определенной территории.

Прокуратура РФ отличается наличием признаков самостоятельной ветви государственной власти. Рассматриваемый государственный орган организационно обособлен от всех иных органов, его деятельность основывается на специфических принципах организации и деятельности. Кроме того, все элементы системы взаимосвязаны функциональными связями. Наряду с этим, Прокуратура РФ отличается использованием особых форм и методов реализации возложенных на нее полномочий, наличием возможности уравнивания всех ветвей власти посредством сдержек и противовесов [16, с. 14].

В случае, если то или иное лицо не выполнит требования прокурора в определенный срок, то такое лицо подлежит административной ответственности по ст. 17.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [19].

В соответствии со ст. 11 Конституции РФ, в качестве высших государственных органов можно выделить следующие:

- Президент РФ;
- Федеральное Собрание РФ;
- Правительство РФ;
- Конституционный Суд РФ;
- Верховный Суд РФ [22].

Однако Прокуратуру РФ ученые не относят к перечню таких государственных органов. Вместе с тем, с учетом конституционно-правового статуса и функций прокуратуры, он не может рассматриваться вне конституционной системы государственной власти по ряду причин.

Во-первых, Прокуратура РФ является системой органов государственной власти, должностные лица которых обладают важными полномочиями;

Однозначно, данное положение распространяется и на Генеральную прокуратуру, которая стоит во главе федеральной системы органов прокуратуры. Однако прокуратура является централизованной системой. По этой причине реализация определенных полномочий на федеральном уровне осуществляется только Генеральным прокурором, которым выполняется важнейшая роль в системе сдержек и противовесов. Это обстоятельство также подчеркивает то, что прокуратура отличается конституционно-правовым статусом. Заметим, что многие другие государственные органы подобными признаками не обладают [27, с. 37].

Ключевым аспектом конституционно-правового статуса прокуратуры следует считать конституционное положение рассматриваемого института в системе разделения властей и разноплановость ее деятельность. Вместе с тем, выделяется и наличие большого числа форм взаимодействия прокуратуры с иными органами. Например, Прокуратура РФ по вопросам взаимодействия с иными органами осуществляет деятельность по следующим направлениям:

Во-первых, участвует в реализации полномочий Президента РФ:

- реализует ежегодные послания Президента РФ (в планах работы и организационно-распорядительных документах);
- исполняет поручения Президента РФ (на основе заданий нижестоящим прокурорам);
- Генеральный прокурор РФ участвует в заседаниях Совета Безопасности РФ;

- Генеральный прокурор ежегодно докладывает Президенту РФ о состоянии законности и правопорядка в РФ и о проведенной работе, направленно на их укрепление;

Во-вторых, взаимодействует с Федеральным Собранием РФ:

- Генеральный прокурор ежегодно докладывает о состоянии законности и правопорядка в России и о проведенной работе в этом направлении;

- участвует в законотворческом процессе;

- исполняет постановления Совета Федерации РФ по результатам заслушивания ежегодного доклада Генерального прокурора РФ;

- рассматриваются представления Генерального прокурора РФ о лишении неприкосновенности членов Совета Федерации РФ и депутатов Государственной Думы РФ;

В-третьих взаимодействует с судебными органами:

- участвует в деятельности Конституционного Суда РФ, в том числе в заседаниях, а также Генеральный прокурор дает заключения по выработке правовых позиций;

- участвует в деятельности Верховного Суда РФ, включая выработку разъяснений в сфере судебной практики;

- участвует в рассмотрении дел судами и опротестовывает судебные решения.

Деятельность Конституционного Суда РФ иллюстрирует, что в процессе осуществления правосудия участвуют и органы прокуратуры РФ. В большей степени это объясняется тем, что данные органы выполняют похожие задачи, направленные на то, чтобы обеспечить правовую охрану Конституции РФ, конституционных ценностей и правового пространства на территории России.

В современное время особо актуальны различные проблемы, связанные с исполнением решений Конституционного Суда РФ. Во многом от этого зависит то, насколько качественным будет действующее законодательство.

Кроме того, важна последовательность и полнота воплощения в жизнь важнейших конституционных принципов.

Рассматривая положения действующего законодательства, в том числе Закона о прокуратуре, становится понятным, что процедурные аспекты участия прокурора в конституционном судопроизводстве урегулированы не в достаточной степени [5]. Законом установлено только то, что Генеральный прокурор имеет право на обращение в Конституционный Суд РФ по вопросам нарушения тех или иных конституционных прав и свобод граждан законом, который применен или подлежит применению в конкретном деле. Данное право установлено в п. 6 ст. 35 Закона о прокуратуре [14, с. 69].

В результате общности задач органов прокуратуры, Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ по защите и охране Конституции РФ, федеральных законов, конституций и уставов субъектов, определяется необходимость в том, чтобы обеспечить тесное взаимодействие органов прокуратуры с названными судебными органами. Основа такого взаимодействия заключается в том, чтобы соответствующие прокуроры имели право на обращение с запросами в указанные суды или принятие участия в их заседаниях. Данное предложение распространяется в большей степени на конституционные (уставные) суды субъектов РФ.

Для того, чтобы улучшить взаимодействие Генерального прокурора РФ издано распоряжение от 02.04.2008 № 55/20р «О представителе Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации». Вместе с тем, учитывая сложность того, чтобы своевременно и точно исполнять решения Конституционного Суда РФ, для повышения эффективности данной работы Генеральный прокурор РФ мог бы принять отдельный организационно-распорядительный документ по данному вопросу [29, с. 24].

Осуществляя надзор за исполнением Конституции РФ и законов, который действуют на территории России, прокуроры всех уровней обеспечивают реализацию механизма сдержек и противовесов в системе

разделения властей. При этом «прокуратура выступает не только в качестве одного из ключевых элементов системы сдержек и противовесов разделенных властей, но и важным интегратором и координатором этих властей в целях обеспечения должного единства всей государственной власти» [11, с. 40].

В России наблюдается органичная интеграция прокуратуры в общую систему органов государственной власти. При этом, прокуратура представляет собой самостоятельную систему органов, которые активно взаимодействуют с государственными и муниципальными органами для того, чтобы достичь национальные цели и решить задачи в интересах граждан и общества в целом.

Основные положения относительно правового статуса прокурора в Российской Федерации закреплены в Конституции Российской Федерации. Согласно ст. 129 Конституции РФ, полномочия и функции прокуратуры Российской Федерации, ее организация и порядок деятельности определяются федеральным законом.

Прокурорами могут быть граждане Российской Федерации, не имеющие гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Прокурорам в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Генеральный прокурор Российской Федерации, заместители Генерального прокурора Российской Федерации назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации.

Прокуроры субъектов Российской Федерации, прокуроры военных и других специализированных прокуратур, приравненные к прокурорам

субъектов Российской Федерации, назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации.

Иные прокуроры могут назначаться на должность и освобождаться от должности Президентом Российской Федерации, если такой порядок назначения на должность и освобождения от должности установлен федеральным законом

Говоря о месте прокуратуры и деятельности прокурора, нельзя не отметить их важность для системы уголовного судопроизводства. Учитывая, что «прокуратура Российской Федерации - единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции».

При этом конкретно функции прокуратуры либо её должностного лица не указываются, однако, исходя из смысла ч. 2 ст. 1 указанного закона, осуществление специфического надзора в разных сферах можно приравнять к функциям прокуратуры.

Ученые-юристы по-разному оценивают значение термина «функция прокуратуры». Функция прокуратуры, по мнению В.П. Рябцева, является «видом ее деятельности, определяемым социальным предназначением прокуратуры, выраженным в ее задачах, характеризующимся специальным предметом ведения, направленным на решение этих задач и требующим присущих ему полномочий, средств и процедур» [30, с. 59].

Если говорить о функционале прокурора в рамках уголовного судопроизводства, то В.Б. Ястребов считает, что «функции прокурора представляют собой обязанность выполнения должностным лицом прокуратуры определенных видов процессуальной деятельности, выражающих государственно-правовое предназначение прокуратуры в

обеспечении законности расследования преступлений и рассмотрения уголовных дел в суде» [40, с. 620].

С этими точками зрения невозможно не согласиться. В уголовном судопроизводстве прокурор осуществляет специфическую деятельность, направленную на проверку законности ряда процедур уголовного процесса. В первую очередь, прокурор проверяет деятельность органов предварительного расследования на всех этапах досудебного производства на предмет нарушений, которых, как показывает официальная прокурорская статистика, оказывается немало.

Во вторую – анализирует законность и обоснованность государственного обвинения, представителем которого является, и принимает решение о целесообразности его поддержки или отказа от него. А в третью – предпринимает попытки доступным ему образом восстановить законность, а именно издает предписания, в пределах своей компетенции, с требованиями об исправлении допущенных нарушений.

Необходимо отметить, что в уголовной-правовой сфере полномочия прокурора регламентированы в ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса РФ [33]. Согласно ст. 37 УПК РФ, «В ходе досудебного производства по уголовному делу прокурор уполномочен:

- 1) проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях;
- 2) выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства;
- 3) требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, производстве дознания или предварительного следствия;

4) давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий;

5) давать согласие дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения;

5.1) истребовать и проверять законность и обоснованность решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела и принимать по ним решение в соответствии с настоящим Кодексом;

5.2) рассматривать ходатайство о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве и постановление следователя о возбуждении перед прокурором ходатайства о заключении с подозреваемым или обвиняемым досудебного соглашения о сотрудничестве, выносить постановление об удовлетворении такого ходатайства либо об отказе в его удовлетворении, заключать досудебное соглашение о сотрудничестве, выносить постановление об изменении или о прекращении действия такого соглашения в порядке и по основаниям, предусмотренным настоящим Кодексом, а также выносить представление об особом порядке проведения судебного заседания и вынесения судебного решения по уголовному делу в отношении обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве;

6) отменять незаконные или необоснованные постановления нижестоящего прокурора, а также незаконные или необоснованные постановления органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя в порядке, установленном настоящим Кодексом;

7) рассматривать представленную руководителем следственного органа информацию следователя о несогласии с требованиями прокурора и принимать по ней решение;

8) участвовать в судебных заседаниях при рассмотрении в ходе досудебного производства вопросов об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, о продлении срока содержания под стражей либо об отмене или изменении данной меры пресечения, а также при рассмотрении ходатайств о производстве иных процессуальных действий, которые допускаются на основании судебного решения, и при рассмотрении жалоб в порядке, установленном статьей 125 настоящего Кодекса;

8.1) при наличии оснований возбуждать перед судом ходатайство о продлении срока запрета определенных действий, срока домашнего ареста или срока содержания под стражей по уголовному делу, поступившему или направляемому в суд с обвинительным заключением или постановлением о направлении уголовного дела в суд для применения принудительной меры медицинского характера, а также ходатайство о разрешении отмены постановления о прекращении уголовного дела или уголовного преследования в случае, предусмотренном частью первой.1 статьи 214 настоящего Кодекса;

9) разрешать отводы, заявленные дознавателю, а также его самоотводы;

10) отстранять дознавателя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований настоящего Кодекса;

11) изымать любое уголовное дело у органа дознания и передавать его следователю с обязательным указанием оснований такой передачи;

12) передавать уголовное дело или материалы проверки сообщения о преступлении от одного органа предварительного расследования другому (за исключением передачи уголовного дела или материалов проверки сообщения о преступлении в системе одного органа предварительного расследования) в соответствии с правилами, установленными статьей 151 настоящего Кодекса, изымать любое уголовное дело или любые материалы проверки сообщения о преступлении у органа предварительного расследования федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной

власти) и передавать его (их) следователю Следственного комитета Российской Федерации с обязательным указанием оснований такой передачи;

13) утверждать постановление дознавателя о прекращении производства по уголовному делу;

14) утверждать обвинительное заключение, обвинительный акт или обвинительное постановление по уголовному делу;

15) возвращать уголовное дело дознавателю, следователю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или для пересоставления обвинительного заключения, обвинительного акта или обвинительного постановления и устранения выявленных недостатков;

16) осуществлять иные полномочия, предоставленные прокурору настоящим Кодексом» [33]

Мы полагаем, что в рамках уголовного судопроизводства прокурор реализует в большей степени два направления деятельности органов прокуратуры, иначе говоря, две функции органов прокуратуры:

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, а равно восстановление законности при обнаружении нарушений, допущенных указанными органами;

- осуществление уголовного преследования.

Подтверждают нашу точку зрения и исследователи Академии Генеральной прокуратуры РФ, которые в одной из монографий указывают, что имеет место «закрепление следующих функций [прокурора в уголовном судопроизводстве]: обвинение, защита, разрешение уголовного дела, прокурорский надзор за исполнением законов и предварительным следствием» [6, с. 112].

В рамках досудебного производства прокурор осуществляет только процессуальную деятельность по надзору за законностью действий и бездействий органов оперативно-разыскной деятельности и органов

предварительного расследования. При этом здесь можно выделить несколько направлений его деятельности:

- надзор за законностью на стадии возбуждения уголовного дела;
- надзор за законностью на стадии предварительного расследования;
- специальный надзор за органами дознания.

Хотя прокурор больше не обладает правом возбуждения уголовного дела, он все еще может своевременно реагировать на нарушения закона. В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ повodom к возбуждению уголовного дела является постановление прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании. Статистические данные указывают на достаточную эффективность данной нормы, ведь за период с января по октябрь 2020 года в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 37 прокурорами было направлено следующее количество материалов в органы предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании:

- 7522 в рамках надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина;
- 20055 в рамках надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина;
- 942 в рамках надзора за законностью в сфере оплаты труда;
- 7865 в рамках надзора за исполнением законов в сфере экономики;
- 1018 в рамках надзора за законностью в сфере ЖКХ;
- 4560 в рамках надзора за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства [26].

Поддержка государственного обвинения прокурором в качестве государственного обвинителя в суде является логичным продолжением его надзорной функции на этапе предварительного расследования, где прокурор также осуществляет контроль за действиями стороны обвинения.

Вместе с тем функция поддержки государственного обвинения имеет и свое индивидуальное значение, так как прокурор при ее реализации выступает представителем государства, на которого возложена обязанность излагать суду концепцию обвинения.

Выдвижение, формулирование и обоснование обвинения – задача органов предварительного расследования, выполнив которую следователь (дознатель) составляет обвинительное заключение (обвинительный акт), подписывает его и вместе с уголовным делом направляет прокурору. Решение об утверждении обвинительного заключения (обвинительного акта) и направлении уголовного дела в суд принимает прокурор.

Для определения сущности деятельности прокурора необходимо установить, какая роль данного субъекта должна главенствовать:

- прокурор как независимый субъект надзора за исполнением норм закона участниками уголовного судопроизводства и как гарант законности и обоснованности обвинения;

- прокурор как государственный обвинитель, выступающий от лица государства на стороне обвинения совместно со следователем/дознателем, осуществляющий уголовное преследование, в связи с чем уполномоченный на ряд действий в пользу следствия.

Первую концепцию, как мы предполагаем, пытается реализовать законодатель, забрав у прокурора ряд полномочий, позволяющих ему участвовать в расследовании дела: полномочия по возбуждению уголовного дела, проведению следственных действий и другие.

Основным направлением его деятельности остается надзор за законностью в пределах уголовного процесса, что проявляется в его полномочиях по отношению к органам предварительного следствия в целом и органам дознания в частности, а также в его обязательстве надзирать за законностью и обоснованностью уголовного преследования.

Можно отметить, что правовой статус прокурора в уголовно-процессуальном законодательстве подробно регламентирован, однако

правовой статус государственного обвинителя закреплён фрагментарно. Некоторые вопросы относительно полномочий прокурора, субъектов, именуемых прокурорами в уголовно-процессуальном смысле, процедурных моментов осуществления деятельности прокурора не определены.

Прокурор как государственный обвинитель – фигура, ещё менее определённая законом. Фактически УПК РФ содержит понятие «государственный обвинитель» и перечень базовых полномочий, особенности реализации которых не регламентированы.

Уравнивание прокурора и государственного обвинителя, на наш взгляд, не вполне уместно, так как государственный обвинитель является специфической фигурой, которая вступает в уголовный процесс с определённого момента (не установленного УПК РФ), обладающей специфическими полномочиями (которые закреплены в УПК РФ лишь в общем виде) и реализующей функцию уголовного преследования. Эти и другие особенности правового статуса прокурора будут рассмотрены в следующих главах исследования.

Некоторые вопросы правового статуса прокуратуры и прокурора, поднимались в Конституционном Суде РФ. Так, правовое положение прокурора как участника процедуры восстановления прав лица, незаконно или необоснованно подвергнутого уголовному преследованию, и возмещения причиненного ему вреда, в том числе как участника судебного заседания по рассмотрению соответствующего требования, обуславливается статусом прокуратуры, её местом и назначением в государственном механизме. Так, Федеральный закон от 17 января 1992 года N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», устанавливающий в соответствии со статьей 129 (часть 1) Конституции Российской Федерации полномочия, организацию и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации, определяет её как единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов (пункт 1 статьи 1), а также обязывает

прокурора разъяснять пострадавшим от правонарушений порядок защиты их прав и свобод, осуществлять меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба (пункт 1 статьи 27).

В свою очередь, статья 136 УПК Российской Федерации возлагает на прокурора как участника процедуры реабилитации следующие полномочия: принести от имени государства официальное извинение реабилитированному за причиненный вред (часть первая), дать письменное указание об опубликовании в средствах массовой информации сообщения о реабилитации (часть третья), направить письменные сообщения о принятых решениях, оправдывающих гражданина, по месту его работы, учебы или месту жительства (часть четвертая).

Осуществление прокурором этих полномочий в предваряющем судебное разбирательство о возмещении вреда порядке соответствует его статусу должностного лица, осуществляющего от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия (часть первая статьи 37 УПК Российской Федерации) и потому несущего перед гражданином ответственность за ошибки, допущенные органами предварительного расследования.

Таким образом, часть пятая статьи 135 и часть шестая статьи 399 УПК Российской Федерации - по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования - не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку содержащиеся в них положения, допуская участие прокурора в судебном заседании при рассмотрении требования реабилитированного лица о возмещении имущественного вреда, причиненного ему в связи с незаконным или необоснованным уголовным преследованием, предполагают, что прокурор не выступает в этой процедуре в качестве процессуального оппонента

(противника) реабилитированного, а обеспечивает доведение до суда необходимых для решения вопроса о возмещении такого вреда сведений.

В сфере административного судопроизводства прокурор имеет право на возбуждение любого дела об административном правонарушении, а также освобождение постановлением лиц, которые незаконно подвергнуты незаконному административному задержанию на основании решений несудебных органов.

Для того, чтобы должностные лица и население соблюдали федеральное законодательство, прокурором осуществляется предостережение о недопустимости правонарушений, опротестование противоречащих действующему закону правовых актов, обращением в суд с требованием о признании соответствующих правовых актов недействительными.

В случае, если то или иное лицо не выполнит требования прокурора в определенный срок, то такое лицо подлежит административной ответственности по ст. 17.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [19]. «Умышленное невыполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, установленных федеральным законом, а равно законных требований следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на должностных лиц - от двух тысяч до трех тысяч рублей либо дисквалификацию на срок от шести месяцев до одного года; на юридических лиц - от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.»

Таким образом, обе функции прокурора в уголовном судопроизводстве имеют единую цель – создание условий, при которых закон будет беспрекословно соблюдаться. Конституционно-правовой статус прокуратуры

сформировался в процессе конституционализации прокуратуры. Данный процесс ориентирует системное воздействие конституционных правовых норм на то, чтобы стало возможным сформировать статусные, институциональные и функциональные характеристики прокуратуры.

Что касается места прокуратуры в системе государственных органов, то единственной статьи Конституции РФ явно недостаточно для того, чтобы определить ее положение. Прокуратура не относится ни к законодательной ветви власти, ни к исполнительной, ни, тем более, к судебной. В качестве основного надзорного органа прокуратура остается за пределами существующей системы разделения властей наравне, например, со Счетной палатой РФ, которую также нельзя отнести ни к одной ветви власти.

Глава 2 Основы деятельности прокуратуры РФ

2.1 Принципы организации и деятельности прокуратуры

Согласно действующему законодательству, прокуратура Российской Федерации составляет единую федеральную централизованную систему органов и организаций и действует на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации.

Ст.4 ФЗ «О прокуратуре закрепляет следующие принципы организации и деятельности прокуратуры:

- принцип независимости. 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;

- принцип гласности. 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;

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

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

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.

В современной литературе законность рассматривается как правовой принцип, метод (форма) реализации государственной власти и режим (состояние) общественной жизни.

Манакова С.Г. определяет понятие «законность» как «совокупность требований, предъявляемых обществом и государством к праву и законодательной деятельности, к поведению субъектов общественных отношений и к обеспечению соблюдения правовых норм; это отношение субъектов общественных отношений к указанным требованиям и их

исполнению; соответствие этим требованиям деятельности государственных органов, организаций, общественных объединений, должностных лиц и поведения граждан, неуклонное исполнение ими правовых норм» [16, с. 14].

Казанник А. И. отмечает, что во всех трех смыслах содержание законности предполагает наличие нормативных факторов, обеспечивающих состояние юридической правомерности, достигающейся путем:

«1. обеспечения соответствия деятельности любого лица правовым установлениям, закрепленным в актах высшей юридической силы – Конституции РФ и законах;

2. обеспечения исключительной роли Конституции РФ и законов как актов высшей юридической силы в регулировании ключевых общественных отношений;

3. соблюдения прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности;

4. обеспечения равенства (паритета правовых возможностей) всех лиц перед Конституцией и законами как основными регуляторами общественных отношений» [16, с. 18].

Применительно к деятельности прокуратуры подобное содержание законности формулируется в п. 2 ст. Закона о прокуратуре при определении целей надзорной деятельности, заключающихся в обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты охраняемых интересов общества и государства [37].

Наибольший интерес для уяснения содержания прокурорского надзора представляет законность как цель прокурорской деятельности – обеспечение режима (состояния) общественной жизни и как форма реализации публичной власти [16, с. 21].

Действующее законодательство выделяет пять отраслей прокурорского надзора:

- надзор за исполнением законов и законностью правовых актов;
- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина;

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
- надзор за исполнением законов судебными приставами;
- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Исходя из перечня направлений прокурорского надзора, можно констатировать, что участие прокуратуры в правотворческой деятельности – одно из важнейших направлений её работы, благодаря которой обеспечивается последующая реализация прав и свобод граждан, гарантируется защита прав и законных интересов [35, с. 22].

В соответствии с ч. 4 ст. 1 закона о прокуратуре, «прокуратура РФ принимает участие в правотворческой деятельности». Данное положение получило свое развитие в ст. 9 закона о прокуратуре, согласно которому «прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов». Однако указанные либо другие статьи Федерального закона не наделяют прокуроров какими-либо властными полномочиями. Ни Генеральному прокурору РФ, ни прокурорам субъектов федерации Конституцией РФ, данным Федеральным законом или другими федеральными законами не было предоставлено право законодательной инициативы [39, с. 126].

Как отмечает М.С. Шалумов, «участие в правотворческой деятельности органически присуще российской прокуратуре на всех этапах ее развития. Объем и содержание полномочий прокуроров по ее осуществлению изменялись в зависимости от политической, экономической и социальной

ситуации в стране. Современная система участия прокуроров в указанной деятельности органов власти сложилась в ходе реформирования российской государственности после принятия новой Конституции РФ» [39, с. 130].

Несмотря на отсутствие у Генерального прокурора РФ конституционного права законодательной инициативы, прокуратура принимает активное участие в правотворческой деятельности, что предусмотрено ст. 9 закона о прокуратуре. Основными целями такого участия прокуроров являются:

- защита прав и свобод человека и гражданина;
- обеспечение верховенства закона;
- формирование единого правового пространства на территории страны;
- исключение из нормативных правовых актов и их проектов коррупциогенных факторов.

Последние годы убедительно свидетельствуют о том, что правотворческая деятельность входит в число приоритетных направлений работы прокуратуры. Усилиями прокуроров уже на этапе подготовки нормативных правовых актов выявляются нарушения законоположений, что позволяет оперативно скорректировать проектируемые правовые нормы [28, с. 4].

Закон о прокуратуре в ст. 1 и 9 не только указывает на участие прокуратуры в правотворческой деятельности, но и тем самым возлагает на него такую обязанность [37]. Все это позволяет сегодня, несмотря на то, что «Генеральный прокурор РФ так и не был наделен правом законодательной инициативы, в определенной мере согласиться с доводами о фактическом осуществлении прокуратурой функции участия в правотворчестве как ее общей обязанности принимать меры по совершенствованию действующего законодательства, изменению, дополнению, отмене или принятию законов и иных нормативных правовых актов путем внесения прокурорами органам законодательной власти (Федеральному Собранию РФ, законодательным

(представительным) органам субъектов федерации) и органам, обладающим правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложений об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов, а также путем внесения прокурорами субъектов федерации в законодательные (представительные) органы субъектов федерации подлежащих обязательному рассмотрению законопроектов, с использованием такого специфического полномочия, как права законодательной инициативы» [22, с. 5].

А.А. Жидких считает, что «принятие всеми представительными и исполнительными органами власти нормативно-правовых актов в строгом соответствии с Конституцией РФ, безусловно, способствует предупреждению нарушений прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц, тем самым позволяя повысить авторитет органов власти, что положительно сказывается на укреплении законности и правопорядка. Эффективность правотворческой деятельности зависит от научно обоснованной позиции, предполагающей наличие установленных целей, задач и приоритетов в правотворчестве. Правотворческая деятельность формирует основу любой политики и путем целенаправленного принятия, изменения или отмены нормативных правовых актов формируется согласованность соответствующего законодательства с Конституцией РФ» [17, с. 22].

Таким образом, реализуя возложенные на них обязанности, органы прокуратуры в одном случае принимают меры к отмене незаконных актов или их отдельных предписаний либо к приведению их в соответствие с законом, внося протесты, представления или обращаясь с заявлениями в суды, либо в другом случае вносят в законодательные (представительные) органы и в органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложения об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных нормативных актов.

Для совершенствования участия органов прокуратуры в правотворческой деятельности требуется новый подход к содержанию и оценке такой деятельности, для этого необходимо правовое и организационное ее обеспечение. Органы прокуратуры участвуют совместно с правоохранительными и иными государственными органами в разработке отдельных наиболее важных нормативных правовых актов, федеральных и региональных программ, направленных на укрепление законности, правопорядка и борьбу с преступностью, что является наиболее продуктивным элементом правотворческой деятельности.

По мнению В.В. Олейника, «к разработке документов и проверке актов, в основном, привлекается широкий круг как прокурорских работников, так и работников других правоохранительных органов в зависимости от направления и действия разрабатываемых нормативных актов. Такая работа, помимо прокуроров районных прокуратур, координируется Генеральной прокуратурой РФ, которая непосредственно контактирует с палатами Федерального Собрания РФ. Закон не запрещает прокурорам по собственной инициативе разрабатывать проекты законов и других нормативных актов. Однако правотворчество в свою очередь не должно превалировать над основной сферой деятельности органов прокуратуры – надзорной» [30, с. 12].

Формы участия прокуроров в правотворческой деятельности весьма многообразны. Рассмотрим основные из этих форм.

Участие прокурора в подготовке проектов нормативных актов. Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов РФ и муниципальных образований (районов, городов) порою привлекаются по решениям или поручениям представительных (законодательных) органов к подготовке проектов законов и других нормативных актов. Работники Генеральной прокуратуры РФ принимали наряду с другими органами участие в разработке Закона о прокуратуре. Они же подготовили ряд других проектов. Аналогичная работа проводится прокуратурами субъектов РФ и

муниципальных образований по просьбе представительных (законодательных) органов.

По просьбам (предложениям) Президента и Правительства РФ, исполнительных органов власти субъектов РФ и муниципального уровня прокуроры участвуют нередко совместно с другими правоохранительными органами и иными органами в разработке отдельных наиболее важных нормативных актов, федеральных и региональных программ, направленных на укрепление законности, правопорядка и борьбу с преступностью [30, с. 14].

Проведение прокурорами правовой экспертизы проектов законов и иных нормативных актов. В силу сложившейся практики и по взаимной договоренности с прокурорами Государственная Дума Федерального Собрания РФ, представительные (законодательные) органы субъектов РФ и органы местного самоуправления направляют в органы прокуратуры проекты наиболее важных законов и других актов для изучения и дачи заключения на предмет их соответствия российскому законодательству. Что касается органов исполнительной власти всех уровней, то они также, хотя и реже, направляют проекты нормативных решений и постановлений в органы прокуратуры.

Тщательное изучение прокурорами проектов нормативных актов, оценка их с точки зрения соответствия актам более высокой юридической силы и подготовка письменных мотивированных заключений по каждому акту нередко предупреждают принятие актов, противоречащих действующему законодательству.

Участие прокуроров в обсуждении проектов законов и других нормативных актов на заседаниях представительных и исполнительных органов. Согласно ст. 7 Закона о прокуратуре, «Генеральный прокурор РФ, его заместители и по их поручению другие прокуроры, прокуроры субъектов РФ, городов, районов, приравненные к ним прокуроры, их заместители и по их поручению другие прокуроры вправе присутствовать на заседаниях

законодательных (представительных) органов, их палат, комитетов и комиссий, а также на заседаниях исполнительных органов, в том числе и при обсуждении проектов законов и подзаконных актов и их принятии» [5]. При обсуждении проектов, в особенности нормативных актов, рассчитанных на длительное применение и распространяющих свое действие на всех или на многих граждан, проживающих в границах соответствующей административно-территориальной единицы, прокурор высказывает свои замечания и мнение о законности принимаемого акта.

Принятие прокурором мер к отмене незаконных правовых актов. Прокурор опротестовывает незаконные правовые акты либо обращается с заявлением в суды общей юрисдикции и арбитражные суды о признании их недействительными, недействующими.

Участие прокуроров в рассмотрении представительными и исполнительными органами принесенных им протестов на незаконные правовые акты. Закон о прокуратуре наделил прокуроров, их заместителей и по их поручению других прокуроров правом участия в рассмотрении внесенных ими протестов и представлений органами представительной и исполнительной власти, а также представительными и исполнительными органами муниципальных образований. Это право достаточно широко используется прокурорами всех уровней [5].

Участвуя в этой работе, прокуроры имеют возможность выступить в обоснование внесения акта прокурорского надзора (реагирования) со ссылками на соответствующие законы, убедить депутатов и других лиц в незаконности, в частности, принятого ими акта или части его, напомнить о вредных последствиях, которые наступили или могут наступить при исполнении незаконных предписаний. Как правило, депутаты и руководители исполнительных органов прислушиваются к мнению прокуроров и принимают решения, направленные на устранение дефектности актов.

Внесение прокурорами предложений в органы представительной (законодательной) власти, представительные и исполнительные органы муниципальных образований и в органы, обладающие правом законодательной инициативы, о принятии новых актов, об отмене действующих актов или о внесении в них дополнений и изменений (поправок). В зависимости от того, в ведении какого представительного органа находится принятие законов и иных нормативных актов, регулирующих те или иные общественные отношения, прокуроры либо непосредственно выходят с соответствующими законодательными предложениями в представительный орган, либо действуют через вышестоящего прокурора, направляя ему проекты актов или их статей (поправок) и другие материалы. С законодательными предложениями прокуроры обращаются также и в органы, обладающие правом законодательной инициативы.

Таким образом, прокуроры могли бы более весомо влиять на законотворческий процесс, если бы обладали правом законодательной инициативы. В связи с этим в ст. 104 Конституции РФ следовало бы внести соответствующее дополнение, включив в перечень органов, обладающих правом законодательной инициативы, Генеральную прокуратуру РФ. Кстати, согласно конституциям и уставам ряда субъектов РФ территориальные прокуроры наделяются правом законодательной инициативы на региональном уровне.

2.2 Определение правового статуса прокуратуры России

Конституция РФ непосредственно не закрепляет полномочия, организацию и порядок деятельности прокуратуры РФ, оставляя решение этих вопросов федеральному законодателю. Хотя определенные попытки конституционно установить компетенцию прокуратуры были предприняты на Конституционном совещании, но завершились безрезультатно вследствие

определенных политических причин. Вместе с тем, как отметил Конституционный Суд РФ, федеральный законодатель, определяя компетенцию прокуратуры Российской Федерации, не может не учитывать конституционно-правовую природу этого государственно-властного института, исходя в том числе из исторически сложившегося понимания его роли и предназначения в правовой системе России и ее правовых традиций [6].

Конституцией РФ провозглашено, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства [2]. В качестве основополагающих норм действующая Конституция воспроизвела положения Всеобщей декларации прав человека [1] и международных пактов о правах человека, которые были сформулированы на основе положительного мирового опыта по обеспечению прав и свобод человека и гражданина.

Важнейшей основой государственного суверенитета является единое правовое пространство, именно Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории РФ. Законы и иные правовые акты, принимаемые в РФ, не должны противоречить Конституции [2]. Данное конституционное положение закреплено в главе 1 Конституции РФ (Основы конституционного строя), что является доктринальной основой для понятия конституционной законности в правовой системе России, а реализация принципа верховенства и прямое действие положений Конституции – важнейшие элементы конституционной законности [37, с. 63].

В механизме обеспечения конституционной законности «особая роль отведена органам прокуратуры, одной из специфических функций которых является обеспечение верховенства Конституции во всей правовой системе, её прямого и непосредственного действия в регулировании общественных отношений на всей территории РФ» [18, с. 16]. Исходя из содержания

проанализированных понятий «законность» и «конституционная законность» представляется, что конституционное предназначение прокуратуры состоит именно в обеспечении конституционной законности, конституционных прав и свобод человека и гражданина. В этом отличие прокуратуры от других правоохранительных органов (за исключением судебных), деятельность которых не наполнена конституционным смыслом.

Современная деятельность прокуратуры охватывает различные сферы правовых отношений и в значительной степени концентрируется на обеспечении конституционных ценностей (принципов), поскольку её основными целями является обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Как уже отмечалось, в процессе своей деятельности органы прокуратуры реализуют основные идеи и принципы правового государства – верховенство права, приоритет человека, его прав и свобод, равенство всех перед законом и судом, воплощение принципа разделения властей, наличие средств внесудебного контроля за органами власти. Всё это создает надежные условия и предпосылки для конституционализации прокуратуры и характеризует «высокий уровень проникновения в структурно-функциональные характеристики прокурорской деятельности конституционных начал (в виде конституционных ценностей, принципов, основ, конституционных аксиом, презумпций, дефиниций и т.п.)» [13, с. 10].

Обеспечивая прямое действие Конституции, органы прокуратуры в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» осуществляют от имени государства надзор за исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного

характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, которые на законодательном уровне выделены в качестве самостоятельных направлений функциональной деятельности прокуратуры [5].

Материалы научных исследований показывают, что правозащитный потенциал прокуратуры проявляется как в разноплановой деятельности по надзору за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина, так и в значительной профилактической направленности проводимых надзорных мероприятий в различных сферах жизнедеятельности государства и общества. Любой правовой акт прокурор, в первую очередь, соотносит с Конституцией, и уже потом с действующими законами и подзаконными актами. Установленная частью второй статьи 15 Конституции обязанность органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений соблюдать Конституцию и законы имеет фундаментальное значение, поскольку обязывает всех субъектов правовых отношений соблюдать конституционные нормы и исполнять федеральные и региональные законы [2].

В силу своего конституционного предназначения прокуратура координирует деятельность всех правоохранительных органов по борьбе с преступностью, надзирает за соблюдением конституционных прав на досудебной стадии уголовного судопроизводства, проверяет законность и обоснованность судебных постановлений по уголовным делам, участвует в правотворческой деятельности.

Для реализации установленных Конституцией обязанностей государства необходим самостоятельный, независимый конституционный орган, обладающий необходимым объемом прав и полномочий. Поэтому конституционно-правовой статус прокуратуры характеризуется не только конституционным положением прокуратуры, но и другими элементами, составляющими конституционную сущность и конституционное предназначение прокуратуры.

Систему прокуратуры Российской Федерации составляют Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные организации, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры.

Генеральная прокуратура Российской Федерации осуществляет полномочия и функции учредителя в отношении подведомственных ей организаций, в том числе санаторно-курортных и оздоровительных организаций.

Генеральную прокуратуру Российской Федерации возглавляет Генеральный прокурор Российской Федерации. Генеральный прокурор Российской Федерации имеет первого заместителя и заместителей.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации образуется коллегия в составе Генерального прокурора Российской Федерации (председатель), его первого заместителя и заместителей (по должности), других прокурорских работников, назначаемых Генеральным прокурором Российской Федерации.

Структуру Генеральной прокуратуры Российской Федерации составляют главные управления, управления (в том числе в составе главных управлений) и отделы (на правах управлений, в составе управлений). Начальники главных управлений, управлений и отделов на правах управлений являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов в составе управлений - помощниками Генерального прокурора Российской Федерации.

Генеральный прокурор Российской Федерации имеет советников, старших помощников и старших помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу начальников управлений; помощников и помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу

заместителей начальников управлений. Первый заместитель и заместители Генерального прокурора Российской Федерации имеют помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений.

Прокуратуры субъектов Российской Федерации, военные и другие специализированные прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов Российской Федерации, возглавляют соответственно прокуроры субъектов Российской Федерации, военные и другие специализированные прокуроры.

К прокурорам субъектов Российской Федерации приравниваются военные и другие специализированные прокуроры при условии замещения ими должностей, по которым предусмотрено присвоение воинских званий высших офицеров или высших классных чинов прокурорских работников.

Прокуратуры городов и районов, приравненные к ним военные и иные специализированные прокуратуры возглавляют соответствующие прокуроры. В указанных прокуратурах устанавливаются должности первого заместителя и заместителей прокуроров, начальников отделов, старших помощников и помощников прокуроров. По решению Генерального прокурора Российской Федерации в прокуратурах городов и районов и приравненных к ним прокуратурах могут быть образованы отделы.

Институт прокуратуры по своей природе имеет конституционное происхождение, поскольку статус прокуратуры непосредственно закреплен в тексте Конституции РФ (как и во всех предыдущих конституциях советского периода). В этом заключается внутренняя основа и смысл существования в нашем государстве прокуратуры, которая учреждена Конституцией для целей самой Конституции, к числу которых относятся: охрана основ конституционного строя, признание, соблюдение и защита прав человека как высшей ценности. Данные цели реализуются прокуратурой от имени РФ как суверенного государства, что также говорит о федеральной природе происхождения прокуратуры, отнесенной к ведению РФ (пункт «о» статьи 71 Конституции) [15, с. 40].

Таким образом, конституционно-правовой статус прокуратуры характеризуется следующими основными признаками:

- прокуратура учреждена Конституцией РФ (статья 129) и действует в соответствии с конституционными нормами и федеральным законодательством. Название главы седьмой «Судебная власть и прокуратура» подчеркивает статус прокуратуры в конституционной системе власти. Согласно пункту «о» статьи 71 Конституции регулирование вопросов организации и деятельности прокуратуры находится в ведении РФ [2];

- прокуратура представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, которую составляют Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные организации, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры.

- Генеральный прокурор РФ, его заместители, прокуроры субъектов РФ, приравненные к ним прокуроры военных и других специализированных прокуратур, назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации РФ и освобождаются от должности Президентом РФ;

- прокуратура осуществляет от имени РФ надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняет иные функции;

- прокуратура осуществляет полномочия независимо от федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории РФ законами.

- органы прокуратуры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства РФ об охране прав и свобод граждан, а также законодательства РФ о государственной и иной специально охраняемой законом тайне.

Конституционное предназначение прокуратуры состоит в обеспечении конституционной законности и правопорядка, защите конституционных прав и свобод человека и гражданина. Хотя в юридической литературе встречается и более широкое понимание назначения прокуратуры, которое «состоит в обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, в защите прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, содействия эффективному функционированию законодательной, исполнительной и судебной власти, в обеспечении единого правового пространства» [19, с. 7].

Несмотря на широту данного определения, предполагается разумным закрепить его в тексте Конституции. В соответствии с пунктом 2 статьи 1 Закона о прокуратуре целями деятельности прокуратуры России являются: обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства [5]. По смыслу статьи 2 Конституции «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина» является важнейшей обязанностью государства что ещё раз подчеркивает правозащитный потенциал и конституционное предназначение прокуратуры в системе публичной власти [2].

Широкий функционал прокуратуры в настоящее время включает в себя следующие основные и вспомогательные функции [35, с. 7]:

- правозащитная функция прокуратуры в целом проявляет себя в защите и восстановлении нарушенных прав и свобод человека и гражданина, в разрешении обращений граждан и организации, проведении приема граждан, деятельности по защите прав предпринимателей;

- надзорные функции: надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; надзор за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие и дознание, оперативно-розыскную деятельность;

надзор за исполнением законов судебными приставами; надзор в сфере исполнения уголовных наказаний;

- правотворческая функция предполагает участие прокуроров в заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов РФ, органов местного самоуправления, участие прокуратуры в правотворческой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе посредством реализации права законодотворческой (нормотворческой) инициативы; проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов;

- координационная функция организационно закреплена в статье 8 Закона о прокуратуре и заключается в координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, межведомственном взаимодействии, профилактике правонарушений;

- процессуальные функции органы прокуратуры выполняют при поддержании государственного обвинения в суде, а также в случаях обязательного участия прокурора в уголовном, гражданском, арбитражном, административном судопроизводстве;

- информационно-просветительские функции заключаются в реализации принципа гласности, закрепленного в пункте 2 статьи 4 Закона о прокуратуре, и реализуются посредством информирования органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также населения о состоянии законности, выступлений в средствах массовой информации, взаимодействия с институтами гражданского общества, проведения работы по правовому просвещению и разъяснению законодательства;

- международно-правовая функция: сотрудничество с компетентными органами других государств и международными организациями по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью, участие в разработке

международных договоров, в экстрадиции уголовных преступников (статья 2);

- научные и образовательные функции по подготовке квалифицированных юридических кадров и научному обеспечению деятельности прокуратуры реализуются Университетом прокуратуры РФ и его подразделениями, входящими в систему органов и организаций прокуратуры [15, с. 42-43].

При детальном прочтении Закона о прокуратуре можно заметить, что практически все формы правовой политики в той или иной степени реализуются органами и организациями прокуратуры РФ. Вышеприведенные положения позволяют сделать вывод о том, что прокуратура, представляя собой универсальный государственно-властный институт обеспечения законности и правопорядка, играет особую роль в конституционном строе России, т.е. в системе социальных, экономических и политико-правовых отношений, устанавливаемых и охраняемых Конституцией.

Прокуратура РФ – это конституционная система органов, статус которой изначально закреплен в учредительном и основополагающем законодательном акте страны – в Конституции РФ, наряду с другими конституционными органами государственной власти, определяющими курс развития общества и государства.

Прокуратура – это единая федеральная централизованная система органов, наделенных государственно-властными полномочиями. Принципы единства и централизации всегда рассматривались не только как организационная, но и как конституционная основа деятельности прокуратуры. По нашему убеждению, данные организующие начала прокурорской системы должны быть непосредственно закреплены в Конституции.

Таким образом, конституционно-правовой статус прокуратуры России неразрывно связан с осуществлением правосудия и функционированием судебной власти, что обусловлено рядом причин.

Во-первых, это схожие задачи суда и прокуратуры, направленные на восстановление и защиту прав граждан.

Во-вторых, это ведущая роль, которая отведена судам и органам прокуратуры в сфере нормоконтроля.

В-третьих, это необходимость поддержания прокурорами в суде обвинения от имени государства.

Глава 3 Актуальные проблемы прокуратуры России и пути их разрешения

Укрепление законности и правопорядка в России считается очень важной и значимой проблемой. Одним из направлений решения данной проблемы является совершенствование правового регулирования статуса определенных органов государственной власти. При этом, ключевым среди таких государственных органов, однозначно, является прокуратура РФ.

В целом, система и структура прокуратуры РФ ближе к концу 1970-хх. Сложившаяся в тот период система довольно стабильна и по сей день. Однако она не является застывшей в развитии. Отсутствие динамики было бы возможно, если не существовали бы проблемы. Поэтому те или иные проблемы правового регулирования статуса прокуратуры приводят к необходимости их решения, т.е. к развитию системы прокуратуры. Вместе с тем, уже длительное время в данной системе не происходили коренные и принципиальные изменения, чем определяется ее эффективность. Впрочем, как отмечают многие авторы, и сейчас не исчерпаны запасы оптимизации системы прокуратуры.

Как было отмечено ранее, правовой основой статуса прокуратуры РФ является ст. 129 Конституции РФ [2], в которую были внесены изменения в соответствии с Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 5.02.2014 № 2-ФКЗ «О верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации». Вместе с тем, в гл. 7 Конституции РФ регламентированы полномочия судебных органов, включая Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ. Однако полномочия прокуратуры РФ подобным образом не конкретизированы изначально.

Некоторые авторы отмечают, что отсутствие регламентации в действующей Конституции РФ определенного перечня полномочий прокуратуры РФ связано с существованием специального закона, регламентирующего деятельность прокуратуры РФ. Но на это можно

возразить тем, что существуют специальные законы, регламентирующие деятельность названных судебных органов, однако это не препятствовало регламентации их полномочий в Конституции РФ.

Закон № 2-ФКЗ не внес ясность по данному вопросу. Вместо этого, в ч. 1 ст.129 Конституции РФ было исключено положение прокуратуры как единой централизованной системы органов, в которой нижестоящие прокурору подчиняются вышестоящим [2]. Кроме того, была введена отсылочная норма к закону о прокуратуре, определяющим полномочия и специфику деятельности прокуратуры РФ.

Наряду с этим, закрепление на конституционном уровне принципа единства и централизации прокуратуры, думается, было очень важным и значимым элементом обеспечения дополнительной стабильности. Так, конституционно-правовая регламентация данного аспекта деятельности дополнительно обеспечивала:

- единство целей и задач прокуратуры РФ;
- единую систему территориальных и специализированных прокуратур, в рамках которой нижестоящие прокуроры подчиняются вышестоящим и, соответственно, Генеральному прокурору;
- независимость прокуратуры РФ в рамках осуществления полномочий от иных государственных органов;
- единые требования, предъявляемые к кандидатам на должности в прокуратуре РФ;
- единый механизм прокурорского реагирования в случае нарушения действующего российского законодательства [34, с. 19].

Необходимо заметить, что принятие закона № 2-ФКЗ привело к расширению полномочий Президента РФ по представлению к назначению Советом Федерации Федерального Собрания РФ на должность и освобождению от должности, наряду с Генеральным прокурором РФ, также и его заместителей.

Прокуроры субъектов РФ также назначаются по представлению Генерального прокурора РФ, которое согласовано с соответствующим субъектом РФ, к Президенту РФ. В то же время, Президент РФ имеет право освободить прокурора любого субъекта РФ от должности, не согласовав свое решение с кем-либо.

Необходимо иметь ввиду, что Президент РФ, вместе со всем перечисленным, имеет право на назначение на должность и освобождение от должности прокуроров, за исключением прокуроров городов, районов. Хотя данное право принадлежало до 2014 г. Генеральному прокурору РФ.

Таким образом, наблюдается усиление президентской составляющей при формировании кадрового состава прокуратуры РФ. Заметим, что общая контролирующая функция Совета Федерации Федерального Собрания РФ осталась прежней. Думается, такое положение дел значительно ограничивает свободное и независимое осуществление деятельности прокуратуры РФ. Учитывая специфичность и узкую направленность деятельности прокуратуры, на мой взгляд, следует перечисленные полномочия передать Генеральному прокурору РФ. Это будет способствовать истинной реализации принципа независимости и автономности прокуратуры РФ [34, с. 20].

Иных изменений в ст. 129 Конституции РФ внесено не было, т.е. в остальном содержательная направленность на регламентацию организации и структуры деятельности прокуратуры РФ сохранилась [2]. Однако то, что на конституционном уровне не определена компетенция прокуратуры РФ, как в случае с Конституционным Судом РФ и Верховным Судом РФ, создает почву для размышлений о месте и роли данного органа среди иных государственных органов.

Несомненно, урегулированность правового статуса прокуратуры РФ положениями федерального закона приводит к повышению оперативности внесения соответствующих изменений. Однако, исходя из смысла и содержания деятельности данного органа в оперативности изменения его

правового статуса отсутствует какой-либо здравый смысл. Наоборот, необходимо обеспечить максимальную стабильность правового статуса прокуратуры, учитывая значимость и фундаментальность осуществляемой ею контрольно-надзорной деятельностью и формально стоящих перед ней задачами.

Необходимо отметить, что в англо-американской правовой системе прокуратура не наделена надзорными полномочиями за исполнением законов, а занимается лишь государственным обвинением в суде. Однако с учетом того, фактическое становление России как правового государства в полном смысле этого слова требует существенных усилий и времени, идти по пути англо-американской системы в этом вопросе не представляется целесообразным.

Предназначение прокуратуры РФ в системе органов государственной власти, разделения и взаимодействия ветвей власти зависит от точности функций, которые необходимы для того, чтобы выполнить возложенные на нее задачи. Ключевая правовая категория, которая раскрывает и объясняет структуру, содержание и объем деятельности прокуратуры, несомненно, - это функции [32, с. 288].

В этом плане, неурегулированность в Конституции РФ функций прокуратуры РФ может привести к тому, что в ходе развития правового регулирования правового статуса данного органа кардинально поменяются ее цели и задачи. Так, они могут быть сведены к тому, чтобы прокуратура РФ исключительно обеспечивала уголовное преследование.

Сложившуюся неопределенность в плане включения статьи о прокуратуре в гл. 7 Конституции РФ законодатель пытался впоследствии решить проектом закона РФ № 98094934-2 «О поправках к статьям 104 и 125 Конституции РФ о наделении Генерального прокурора РФ правом законодательной инициативы, правом обращения с запросом в Конституционный Суд РФ и об изменении наименования главы 7 Конституции РФ» еще в 1988 году. Пояснительная записка к данному

проекту гласила, что, включив ст. 129 в гл. 7 Конституции РФ, законодатель формально отнес прокуратуру РФ к судебной ветви власти, что никак не согласуется с принципом разделения властей и сдержек и противовесов. Кроме того, такое положение противоречит конституционно-правовому статусу прокуратуры РФ.

Примечательно, что в ч. 1 ст. 104 Конституции РФ определено функциональное назначение и предмет ведения федеральных органов исполнительной власти [2]. Сомнительно, что такого же внимания на конституционном уровне не заслуживает конституционно-правовой статус прокуратуры РФ. Поэтому регламентация в ст. 129 Конституции РФ хотя бы в общем виде функционального назначения и предмета ведения прокуратуры РФ считаю целесообразным и необходимым [34, с. 21].

Можно заключить, что до сих пор, несмотря на все старания ученых, правовой статус прокуратуры должным образом не закреплён. До сих пор нельзя четко и корректно ответить на вопрос о месте прокуратуры в системе государственных органов. Фактически прокуратура не входит ни в одну из действующих ветвей власти, но вместе с этим законодатель не признает и ее отдельного особого статуса за пределами этой системы. Это существенно мешает адекватному и целесообразному реформированию института прокуратуры.

Реформа прокуратуры до сих пор не закончена, законодатель остановился посередине: с одной стороны, прокуратура в своем привычном понимании перестала существовать после лишения ее прокуроров права возбуждать уголовные дела, однако своего развития как высший надзорный орган она до сих пор не получила.

В конфликт зачастую входят надзорные функции прокурора и его обязанность поддерживать обвинение, обеспечивая его законность и обоснованность, то есть перепроверять деятельность следователей/дознавателей и свою собственную. Дополнительный надзор за органами дознания также существенно усложняет работу прокуратуры.

Есть множество вопросов и к отдельным положениям законодательства о прокуратуре, что подтверждает недостаточность его проработанности.

Нередко ученые указывают на неэффективность работы прокуратуры, апеллируя к высокому количеству найденных нарушения. В первую очередь, необходимо реформировать не надзорный орган, а те органы, которые допускают нарушения, то есть органы предварительного расследования, представляющие прокурору обвинительные заключения и акты. Во вторую, рекомендовать прокурорам чаще пользоваться своим правом на истребование материалов дела для ознакомления.

По нашему мнению, основными проблемами выступают недостаточность компетенции ряда должностных лиц, и огромный объем работы сотрудников прокуратуры, которые, зачастую, чисто физически не успевают выполнять проверки в необходимом объеме. Существенную роль в загруженности прокурорских работников играют их полномочия относительно дознания. Дознание – это форма предварительного расследования, которая реализуется в отношении ограниченного числа дел. Если согласно положениям уголовно

Таким образом, правовое регулирование конституционно-правового статуса прокуратуры РФ с учетом положений действующей Конституции РФ возможно усовершенствовать, что позволит более четко определить ее место и роль в системе государственных органов. Определенные шаги в этом направлении предпринимались. Однако, например, в 1998 г. изменения не были приняты, а в 2014 г. полномочия прокуратуры РФ, напротив, были ограничены, в том числе и по формированию кадрового состава.

Говоря о функционале прокуратуры, уже в ст. 1 ФЗ «О прокуратуре РФ» законодатель определяет основные направления ее деятельности. В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет:

- надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

- надзор за исполнением законов судебными приставами;

- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

- уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;

- координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

- возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими федеральными законами.

Каждое из этих направлений имеет свои структурные особенности, которые необходимо знать для верного проведения правоприменительной деятельности.

Начнем с надзора за исполнением законов. Предметом надзора являются:

- соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

- соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в настоящем пункте.

В предмет надзора за соблюдением прав человека и гражданина входит соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации,

представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Особую важность представляет надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, что связано с особым значением правоохранительной деятельности, так как именно она обеспечивает деятельную защиту прав и законных интересов граждан.

Предметом надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

Предметом надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу являются:

- законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом;
- соблюдение установленных законодательством Российской Федерации прав и обязанностей задержанных, заключенных под

стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания;

- законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы.

В связи со своей деятельностью прокурор обладает обширными полномочиями. Прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе:

- по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

- вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

- рассматривать и проверять заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина;

- разъяснять пострадавшим порядок защиты их прав и свобод;

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

- опрашивать задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера;

- знакомиться с документами, на основании которых эти лица задержаны, заключены под стражу, осуждены либо подвергнуты мерам принудительного характера, с оперативными материалами;

- требовать от администрации создания условий, обеспечивающих права задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера;

- отменять дисциплинарные взыскания, наложенные в нарушение закона на лиц, заключенных под стражу, осужденных, немедленно освобождать их своим постановлением из штрафного изолятора, помещения

камерного типа, карцера, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора, а равно реализовывать иные мероприятия.

Таким образом, деятельность прокурора непосредственно направлена не только на, собственно, осуществление надзора, то есть выявление нарушений, но также на их пресечение и исправление. В этих целях законодатель предоставляет прокурору широкий круг полномочий применительно к каждому конкретному виду надзора, что позволяет более адресно и индивидуально выполнять свои функции.

Нельзя сказать, что все указанные полномочия являются достаточными для осуществления деятельности прокурора в полном объеме: некоторые ученые отмечают, что прокурор не обладает реальной силой и способностью принудить к исполнению своих предписаний, однако это не совсем так.

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. 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.

Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления - на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме.

В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

Таким образом, все решения прокурора носят обязательный характер и в случае их невыполнения, дело рассматривается судом, что обеспечивает функциональность прокурорского надзора.

Заключение

Процесс образования и развития органов прокуратуры в системе государственных органов России начался еще в 17 веке. За столь длительное время произошло значительное усовершенствование деятельности прокуратуры, укрупнение ее кадрового штата. Так, на начальном этапе в Российской империи было всего около 20 прокуроров, однако со временем их количество увеличивалось, добавлялись новые должности, а также более четко регламентировались функции, цели, задачи, полномочия прокуратуры.

В современное время более важным и приоритетным является обеспечение эффективности и сбалансированности взаимодействия государственных органов для того, чтобы максимально четко выполнялись функции государства. Любое государство, которое стремится к суверенности и независимости в рамках собственной внешней политики, стабильности при разрешении возникающих внутренних вопросов, в обязательном порядке обеспечивает реализацию особой функции. Данная функция заключается в том, чтобы создать механизм, обеспечивающий и гарантирующий полное, единообразное и безусловное исполнение принятых государством законов. В России реализация данной функции возложена на прокуратуру Российской Федерации. При этом, в рамках реализации указанной функции задействованы в той или иной степени и законодательные, и исполнительные, и судебные органы.

В России наблюдается органичная интеграция прокуратуры в общую систему органов государственной власти. При этом, прокуратура представляет собой самостоятельную систему органов, которые активно взаимодействуют с государственными и муниципальными органами для того, чтобы достичь национальные цели и решить задачи в интересах граждан и общества в целом.

В действующем законодательстве выделены следующие отрасли прокурорского надзора:

Реализуя возложенные на них обязанности, органы прокуратуры в одном случае принимают меры к отмене незаконных актов или их отдельных предписаний либо к приведению их в соответствие с законом, внося протесты, представления или обращаясь с заявлениями в суды, либо в другом случае вносят в законодательные (представительные) органы и в органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложения об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных нормативных актов.

Прокуратура РФ отличается наличием признаков самостоятельной ветви государственной власти. Рассматриваемый государственный орган организационно обособлен от всех иных органов, его деятельность основывается на специфических принципах организации и деятельности. Кроме того, все элементы системы взаимосвязаны функциональными связями. Наряду с этим, Прокуратура РФ отличается использованием особых форм и методов реализации возложенных на нее полномочий, наличием возможности уравнивания всех ветвей власти посредством сдержек и противовесов

Правовое регулирование конституционно-правового статуса прокуратуры РФ с учетом положений действующей Конституции РФ возможно усовершенствовать, что позволит более четко определить ее место и роль в системе государственных органов. Определенные шаги в этом направлении предпринимались. Однако, например, в 1998 г. изменения не были приняты, а в 2014 г. полномочия прокуратуры РФ, напротив, были ограничены, в том числе и по формированию кадрового состава.

Примечательно, что в ч. 1 ст. 104 Конституции РФ определено функциональное назначение и предмет ведения федеральных органов исполнительной власти [2]. Сомнительно, что такого же внимания на конституционном уровне не заслуживает конституционно-правовой статус прокуратуры РФ. Поэтому регламентация в ст. 129 Конституции РФ хотя бы

в общем виде функционального назначения и предмета ведения прокуратуры РФ считаю целесообразным и необходимым.

Все время существования прокуратуры РФ наблюдается усиление президентской составляющей при формировании кадрового состава прокуратуры РФ. Заметим, что общая контролирующая функция Совета Федерации Федерального Собрания РФ осталась прежней. Думается, такое положение дел значительно ограничивает свободное и независимое осуществление деятельности прокуратуры РФ. Учитывая специфичность и узкую направленность деятельности прокуратуры, на мой взгляд, следует перечисленные полномочия передать Генеральному прокурору РФ. Это будет способствовать истинной реализации принципа независимости и автономности прокуратуры РФ.

Предназначение прокуратуры РФ в системе органов государственной власти, разделения и взаимодействия ветвей власти зависит от точности функций, которые необходимы для того, чтобы выполнить возложенные на нее задачи. Ключевая правовая категория, которая раскрывает и объясняет структуру, содержание и объем деятельности прокуратуры, несомненно, - это функции. Поэтому неурегулированность в Конституции РФ функций прокуратуры РФ может привести к тому, что в ходе развития правового регулирования правового статуса данного органа кардинально поменяются ее цели и задачи. Так, они могут быть сведены к тому, чтобы прокуратура РФ исключительно обеспечивала уголовное преследование.

Прокуратура Российской Федерации - единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции.

К основным особенностям конституционализации прокуратуры Российской Федерации как государственного института, функционирующего в системе публичной власти можно отнести:

- исторические (историко-правовые) особенности, которые заключаются в осознании исторической роли и предназначении органов прокуратуры на разных этапах развития российской государственности;

- нормативно-юридические особенности, которые выражаются в формальном закреплении (изменении) юридического статуса и полномочий прокуратуры в Конституции и федеральном законодательстве;

- социально-правовые особенности, связанные с корректировкой правового статуса и организации деятельности прокуратуры, под влиянием происходящих в стране изменений;

- конституционно-правовые особенности заключаются в том, что органы прокуратуры в процессе своей деятельности ориентированы на воплощение основных принципов конституционализма и идеи правового государства.

Современная деятельность прокуратуры охватывает различные сферы правовых отношений и в значительной степени концентрируется на обеспечении конституционных ценностей (принципов), поскольку её основными целями является обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

В силу своего конституционного предназначения прокуратура координирует деятельность всех правоохранительных органов по борьбе с преступностью, надзирает за соблюдением конституционных прав на досудебной стадии уголовного судопроизводства, проверяет законность и обоснованность судебных постановлений по уголовным делам, участвует в правотворческой деятельности.

В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также

охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет:

- надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

- надзор за исполнением законов судебными приставами;

- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

- уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;

- координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

- возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими федеральными законами.

Таким образом, деятельность прокурора непосредственно направлена не только на, собственно, осуществление надзора, то есть выявление нарушений, но также на их пресечение и исправление. В этих целях законодатель предоставляет прокурору широкий круг полномочий применительно к каждому конкретному виду надзора, что позволяет более адресно и индивидуально выполнять свои функции.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Абляскин Р.Р. Функция участия прокуратуры Российской Федерации в правотворческой деятельности // *Universum: экономика и юриспруденция*. – 2017. – №6 (39). – С.1-3.
2. Авакьян С.А. Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // *Журнал российского права*. – 2003. – № 11. – С.21-26.
3. Ашурбеков Т.А. Правовые и организационные основы надзорной и иной функциональной деятельности прокуратуры в сфере национальной безопасности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. 85 с.
4. Баглай М.В. Конституционное право РФ: учебник. – М., 2018. – 842 с..
5. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики // *Конституционное и муниципальное право*. – 2019. – № 5. – С. 10-17.
6. Васильева Т.А. Участие прокурора в конституционном судопроизводстве: проблемы законодательства и правоприменения // *Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации*. – 2018. – № 5 (37). – С. 69-72.
7. Воробьев Т.Н. Проблемы определения правового статуса прокуратуры в Российской Федерации // *Современное право*. – 2016. – № 6. – С. 38-44.
8. Воронин О.В. О современном содержании прокурорского надзора // *Вестник Томского государственного университета*. – 2017. – №4 (6). – С.14-25.
9. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // *Российская газета*, 10.12.1998.

10. Жидких А.А. Современные приоритеты участия прокуратуры в правотворческой деятельности // Законность. – 2016. – №5. – С. 21-23.
11. Забарчук Е.Л., Саломаткин А.С. Обеспечение законности в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. – М., 2017. – С. 16-21.
12. Завалунов А. Роль и место прокуратуры в системе органов государственной власти Российской Федерации // Законность. – 2018. – № 12. – С. 7-8.
13. Залесны Я. Конституционная юстиция в странах Восточной Европы: проблемы теории и практики: монография. – М.: Норма : ИНФРА-М, 2019. – 314 с.
14. Зорькин В.Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 640 с.
15. Зубков Е.Ю. К вопросу о необходимости расширения правотворческих полномочий органов прокуратуры // Наука. Общество. Государство. – 2018. – №2 (6). – С.1-7.
16. Казанник А.И. Конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации: мифы и реальность // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 5. – С. 14-22.
17. Капинус О.С. Прокуратура в системе национальной безопасности России: учебное пособие. – М., 2017. – 380 с.
18. Клочков В.В. Актуальные проблемы теории законности и прокурорского надзора: монография. – М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2016.
19. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 20.04.2021) // Российская газета, № 256, 31.12.2001.

20. Козлова Е.И., Кутафин О.И. Конституционное право России: учебник. – М.: Проспект, 2017. – 530 с.
21. Комарова В.В. Конституционная система власти России и принцип разделения властей // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 9. – С. 36-44.
22. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.
23. Манакова С.Г., Петрова Л.И. Реализация конституционных установлений органами прокуратуры в правотворческой деятельности // Законность. – 2017. – №12. – С. 3-7.
24. Митюков М.А. Судебный конституционный надзор 1924-1933 гг.: вопросы истории, теории и практики. М.: Формула права, 2016. – 208 с.
25. Олейник В.В. Участие органов прокуратуры в реализации правотворческой деятельности как актуальное направление деятельности // Дальневосточный юридический институт МВД России. – 2019. – №1 (72). – С.12-16.
26. Основные результаты прокурорской деятельности // Генеральная прокуратура Российской Федерации: [сайт]. – 2021. URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1894234/> (дата доступа 5.02.2021).
27. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета, № 42, 02.03.2015.
28. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.11.2017 N 28-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений

- Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина М.И. Бондаренко»// СПС Консультант Плюс.
- 29.Приказ Генпрокуратуры России от 02.10.2007 № 155 (ред. от 20.02.2020) «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» // Документ опубликован не был.
- 30.Рябцев, В.П. Прокурорский надзор: курс лекций / В.П. Рябцев. – М.: Норма, 2016. – 288 с.
- 31.Синицын И.В. Прокуроры России: 295 лет на страже Закона. – М. 2016. – 328 с.
- 32.Ткачев, И.В. Прокуратура как государственный орган с особым статусом // Законность. – 2017. – № 9. – С. 19–21.
- 33.Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 05.04.2021, с изм. от 13.04.2021) // Российская газета, № 249, 22.12.2001.
- 34.Указ Президента РФ от 18.04.1996 № 567 (ред. от 31.12.2019) «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (вместе с «Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью») // Российская газета, № 83, 05.05.1996.
- 35.Ульянов А.Ю. Роль органов прокуратуры в исполнении решений Конституционного Суда России // Законность. – 2017. – № 4. – С. 21-24.
- 36.Ульянов А.Ю. Историко-правовые предпосылки и основные этапы конституционализация прокуратуры РФ // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2018. – № 30. – С. 125-126.
- 37.Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 30.12.2020) «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета, № 39, 18.02.1992.

- 38.Хабриева Т.Я. Конституция и законность // Законность в Российской Федерации. – М., 2018. – С. 63–66.
- 39.Шалумов М.С., Шалумова Н.Э. Участие в правотворческой деятельности как функция современной российской прокуратуры // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 5 (54). – С.126-132.
- 40.Ястребов, В. Б. Функции прокурора в уголовном судопроизводстве (былое и современность: некоторые уроки Судебной реформы 1864 г.) / В. Б. Ястребов // Актуальные проблемы российского права. - 2014. - № 4. - С. 619-624.