

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-правовые основы организации и деятельности  
прокуратуры в Российской Федерации

Обучающийся

В.В. Сысолятина

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н., В.В. Романова

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2022

## Аннотация

Актуальность темы обусловлена тем, что в условиях напряженной политической обстановки и предстоящих глобальных изменений в социально-экономической сфере деятельность органов прокуратуры РФ по поддержанию правопорядка в стране приобретает особую значимость. Неоднозначность конституционно-правового регулирования статуса прокуратуры РФ и недостаточная регламентация ее деятельности свидетельствуют о необходимости дальнейшего совершенствования законодательства о прокуратуре РФ.

Целью дипломной работы является исследование конституционно-правовых основ организации и деятельности прокуратуры РФ. Для достижения поставленной цели был проведен анализ источников правового регулирования статуса прокуратуры в РФ, рассмотрены отрасли современного прокурорского надзора, методика и тактика прокурорской проверки. Анализ практики реализации полномочий прокурора позволил выявить актуальные проблемы, с которыми сталкивается институт прокуратуры на современном этапе развития. В работе предложены пути решения данных проблем, обоснована целесообразность внесения изменений и дополнений в законодательство о прокуратуре.

Объект исследования – конституционно-правовой статус, полномочия и система органов и учреждений прокуратуры РФ.

Предмет исследования – нормы российского законодательства, научная литература, материалы прокурорской практики, а также статистические данные по исследуемой тематике.

Структуру дипломной работы составляют введение, три главы, семь параграфов, заключение и список используемой литературы и используемых источников.

Общий объем работы составляет 75 листов.

## Оглавление

|   |    |
|---|----|
| Введение.....   | 4  |
| Глава 1 Конституционно-правовой статус прокуратуры РФ .....                           | 6  |
| 1.1 Роль и место органов прокуратуры в государственном механизме<br>РФ .....          | 6  |
| 1.2 Система органов и учреждений прокуратуры РФ.....                                  | 11 |
| 1.3 Основные направления деятельности прокуратуры РФ .....                            | 20 |
| Глава 2 Анализ надзорной деятельности органов прокуратуры РФ .....                    | 29 |
| 2.1 Отрасли прокурорского надзора .....   | 29 |
| 2.2 Тактика и методика прокурорской проверки.....                                     | 41 |
| Глава 3 Проблемы и направления совершенствования деятельности<br>прокуратуры РФ ..... | 51 |
| 3.1 Актуальные проблемы деятельности прокуратуры РФ.....                              | 51 |
| 3.2 Рекомендации по повышению эффективности деятельности<br>прокуратуры РФ.....       | 56 |
| Заключение .....  | 65 |
| Список используемой литературы и используемых источников.....                         | 68 |

## Введение

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. В условиях напряженной политической обстановки и предстоящих глобальных изменений в социально-экономической сфере деятельность органов прокуратуры РФ по поддержанию правопорядка в стране приобретает особую значимость. Прокуратура РФ должна выступать гарантом реального соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Эффективность деятельности прокуратуры в первую очередь зависит от полноты и качества нормативной базы. На современном этапе прокурорам в процессе реализации своих функций нередко приходится сталкиваться с разнообразными пробелами и коллизиями в действующем законодательстве. Многие важные аспекты прокурорской деятельности остаются вне правового поля. Так, по-прежнему актуальна проблема неоднозначного положения прокуратуры РФ в системе разделения властей. Отсутствие единого мнения на этот счет существенно затрудняет регулирование данного института. В связи с этим очевидна необходимость дальнейшего совершенствования правового статуса органов прокуратуры.

Объект исследования – конституционно-правовой статус, полномочия и система органов и учреждений прокуратуры РФ.

Предмет исследования – нормы российского законодательства, научная литература, материалы прокурорской практики, а также статистические данные по исследуемой тематике.

Целью дипломной работы является исследование конституционно-правовых основ организации и деятельности прокуратуры РФ.

В связи с поставленной целью, необходимо решить ряд задач:

- определить роль и место органов прокуратуры в государственном механизме РФ;
- проанализировать систему органов и учреждений прокуратуры РФ;
- рассмотреть основные направления деятельности прокуратуры РФ;

- на основе изучения законов и подзаконных актов выделить особенности каждой отрасли прокурорского надзора;
- провести анализ практики прокурорского надзора, тактики и методики проведения прокурорских проверок;
- выявить актуальные теоретические и практические проблемы института прокуратуры в РФ;
- сформулировать рекомендации по повышению эффективности деятельности органов прокуратуры.

Методологическая основа выпускной квалификационной работы включает: анализ и обобщение научной литературы, нормативных правовых актов и судебной практики по проблеме исследования, синтез, аналогия, а также формально-юридический, историко-правовой и сравнительно-правовой методы.

В процессе написания данной работы были использованы труды таких авторов, как А.Я. Сухарев, О.Н. Коршунова, А.В. Ерёмин, Э.М. Абдуллаев, Ю.С. Жариков, И.В. Саврико, В.А. Степанова, С.В. Булатецкий, Н.А. Кулакова, В.В. Васюшкин, Л.М. Бабкин, О.В. Мошненко, П.В. Каух, М.В. Рубцова и др. Также в выпускной квалификационной работе были задействованы следующие нормативные правовые акты: Конституция РФ, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», Уголовно-процессуальный кодекс РФ, приказы Генеральной прокуратуры РФ и т. д.

Научно-практическая значимость работы заключается в возможности использования рассмотренных в ней положений и выдвинутых предложений в правотворческой, правоприменительной, а также научной деятельности. Рекомендации, связанные с организацией и осуществлением прокурорского надзора, могут быть непосредственно внедрены в практическую деятельность прокуроров.

Дипломная работа изложена на 75 страницах печатного текста, состоит из введения, трех глав, заключения и списка используемой литературы и используемых источников, включающего 53 наименования.

## **Глава 1 Конституционно-правовой статус прокуратуры РФ**

### **1.1 Роль и место органов прокуратуры в государственном механизме РФ**

Прокуратура РФ прошла длительный путь развития, на протяжении которого роль и значение данного органа кардинально менялись. Однако всегда оставался неизменным главный принцип, заложенный в самой идее создания этого органа, – обеспечение справедливости и законности.

В январе 2022 года исполнилось 300 лет со времени учреждения прокуратуры Петром I Великим. История прокуратуры естественно и неразрывно связана с историей изменения государственного строя, с процессами, происходящими в государственном управлении в целом. Её созданию предшествовали времена, когда в стране процветала преступность, казнокрадство и взяточничество. В некоторые периоды истории прокуратура то исчезала, то находилась в тени политических событий, но, тем не менее, она восстанавливалась и возвращала свое прежнее влияние в государстве.

Первоначально прокуратура создавалась Петром I как орган надзора за исполнением законов в пользу государства («око государево», «стряпчий в делах государственных»). Осознание того, что прокуратура должна, прежде всего, служить народу, защищать интересы граждан, пришло не сразу, а постепенно.

Организационные основы российской прокуратуры были заложены Петром I в Указах от 12 и 18 января 1722 года [43]. Вобрав опыт прокуратуры Франции, фискалитета Германии, омбудсменов Швеции российская прокуратура не имела аналогов своему надзору. В первое время это был небольшой по количественному составу и по своим полномочиям орган. Прокуратура состояла из двух самостоятельных частей: сенатская (во главе с генерал-прокурором Правительствующего сената) и синодальная (возглавлял обер-прокурор Святейшего синода). Основную цель учреждения прокуратуры

Петр I видел в осуществлении гласного надзора за соблюдением законности в деятельности органов государственной власти Российской империи.

Стоит отметить, что предшественником прокуратуры был фискалат, который также осуществлял надзор за законностью, однако делал это тайно, негласно. Создав в начале своего правления данный орган, Петр I вскоре убедился в его низкой эффективности. Негласность и слишком широкие полномочия нередко толкали фискалов на злоупотребление властью, получение взяток.

После смерти Петра I для прокуратуры наступили неблагоприятные времена, прокурорский надзор был фактически ликвидирован: «не принимались узаконения о прокуратуре, новые прокуроры на должности не назначались» [6, с. 21]. И только Указом императрицы Елизаветы Петровны от 12 декабря 1741 года прокуратура была восстановлена в своих правах [8]. Окончательное же формирование прокуратуры завершилось при Екатерине II, чему способствовало принятое в 1775 году «Учреждение о губерниях», которое содержало специальный раздел, посвященный прокуратуре [42]. Прокурорский надзор был разделен на центральный и местный, прокуратуры стали формироваться не по функциональному принципу, а по территориальному. Органы прокуратуры стали в меньшей степени зависеть от тех ведомств, за которыми осуществляли надзор, имели более разветвленную структуру и соответственно могли более эффективно реализовывать свои полномочия в сфере защиты прав человека.

В 1802 году было учреждено Министерство юстиции Российской империи. С этого момента должности министра юстиции и генерал-прокурора занимает одно лицо. Таким образом, прокуратура теряет свою самостоятельность и становится органом исполнительной власти, подчиненным Министерству юстиции.

В 1864 году была предпринята попытка преобразовать прокуратуру из надзорного органа в орган уголовного преследования. У прокуратуры фактически отобрали полномочия по осуществлению общего надзора. Органы

прокуратуры были включены в судебное ведомство и образовывались по территориально-функциональному признаку. Губернские прокуратуры продолжали действовать. Прокуроры при судах надзирали за соблюдением порядка судопроизводства и делопроизводства, участвовали в рассмотрении дисциплинарных дел судебных работников, опротестовывали незаконные решения по этим делам. Однако эта практика не получила развитие в рамках всей Российской империи. В полном объеме реформировать прокуратуру не удалось.

В рассматриваемом периоде времени прокуратура обладала широкими полномочиями по отношению к судебной деятельности и предварительному расследованию. Основными направлениями деятельности были защита подданных от административного произвола чиновников и защита от противоправных посягательств путем уголовного преследования.

Одним из самых громких дел этого периода было дело Веры Засулич, которую обвиняли в покушении на убийство петербургского генерал-губернатора Федора Трепова. Генерал-губернатор за несколько месяцев до этого события, посетив петербургскую тюрьму, распорядился наказать плетью одного из арестованных революционеров, который не снял перед ним головного убора. Подобная жестокая расправа возмутила Засулич. Не веря в эффективность прокурорского надзора, существующей правовой системы, которая должна гарантировать защиту прав каждого человека от чиновничьего произвола, она решила взяться за револьвер. Прокуратура проиграла данный судебный процесс, присяжные вынесли оправдательный вердикт, несмотря на очевидную виновность Засулич и противоправность ее действий. Общественность была в восторге. Народ, который также не верил в легальный путь защиты своих прав, поддержал, по сути, акт терроризма, сочувствовал Засулич, восхищался ее смелостью.

В период с 1917 по 1922 год прокуратура не функционировала, поскольку была упразднена Декретом от 24 ноября 1917 года «О суде» [5]. Однако вскоре к 1922 году советская власть осознала важность обеспечения



единого надзора за соблюдением законности. Была создана прокуратура РСФСР, которая входила в состав наркомата юстиции. В 1929 году прокуратура вновь переходит в подчинение судебного ведомства – Верховного суда СССР.

На современном этапе прокуратура занимает уникальное место в государственном механизме РФ. Правовую основу организации и деятельности прокуратуры составляют Конституция РФ [13], Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 года №2202-1 (далее – Закон о прокуратуре) [47], иные федеральные законы, а также нормативные правовые акты Генерального прокурора РФ (приказы, распоряжения, положения и инструкции).

В первую очередь следует рассмотреть положения Конституции РФ. В основном законе нашей страны, обладающем высшей юридической силой, содержится отдельная глава под названием «Судебная власть и прокуратура».

В ч. 1 ст. 129 Конституции РФ дается легальное понятие прокуратуры РФ: «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» [13]. В эту статью неоднократно вносились изменения (2014 и 2020 годы). Необходимо отметить, что конституционная модернизация 2020 года затронула по объему около трети Конституции РФ (41 статья изменена и 5 статей добавлено).

В соответствии со ст. 10 Конституции РФ государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы прокуратуры РФ не наделены законотворческими функциями, значит, их нельзя отнести к законодательной власти. Также прокуратура не относится к исполнительной власти, так как не подчиняется Правительству РФ. Судебную же власть вправе осуществлять только суды (ст. 118 Конституции РФ).

Таким образом, согласно действующему российскому законодательству органы прокуратуры нельзя отнести ни к одной из ветвей власти. Вместе с тем далеко не все теоретики придерживаются данной позиции. Так, не раз высказывалось предложение об отнесении прокуратуры к президентской власти. По мнению сторонников этой точки зрения, прокуратура призвана обеспечить главную функцию Президента РФ – «гарантировать реальность Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина» [8, с. 14]. Ведь именно в этом заключается конечная цель выполняемых органами прокуратуры функций.

Особенно эта позиция стала актуальна в связи с последними изменениями в организации прокуратуры, которые были приняты в развитие конституционных поправок 2020 года. Если ранее Генпрокурор РФ и его заместители назначались Советом Федерации, а прокуроры субъектов РФ согласовывались с органами государственной власти субъектов РФ, то сейчас это все относится исключительно к прерогативе Президента РФ. Совет Федерации принимает участие в назначении только посредством процедуры консультаций. Каким именно образом должны проходить эти консультации неизвестно. По сути рекомендации, данные в ходе консультаций, не имеют обязывающего характера, Президент РФ может как учесть их, так и проигнорировать. Данное нововведение заметно ослабило роль Совета Федерации.

Рассматривая зарубежный опыт, можно прийти к выводу, что отношение к органам прокуратуры и их месту в системе государственных органов у многих современных стран существенно отличается. В одних странах прокуратуру относят к исполнительной либо судебной ветви власти, в других признают ее самостоятельность.

Так, например, к странам, в которых прокуратура является органом исполнительной власти, относятся США, Германия, Франция, Финляндия, Дания, Япония, Республика Корея.

В США действует Department of Justice (Департамент юстиции), который совмещает функции генеральной прокуратуры и министерства юстиции. Федеральная прокуратура и прокуратура штата – это две разные структуры, которые друг другу не подчиняются, они действуют параллельно. В большинстве штатов Америки должность генерального прокурора является выборной, победа во многом зависит от умело организованной предвыборной агитации. Следовательно, генеральный прокурор штата – это не просто должностное лицо, но и весьма значительная политическая фигура.

В Испании, Болгарии, Италии прокуратура отнесена к судебной власти. Интересен опыт Италии, где органы прокуратуры не имеют иерархической вертикали и приближены к населению, к местной власти. Прокуроры назначаются Верховным советом судей пожизненно, каждый прокурор в пределах своей компетенции независим и пользуется полной автономией. В Италии у прокуроров нет начальников, что почти полностью исключает возможность оказания на них давления. В России из-за того, что прокурор города подчиняется областному прокурору и может быть уволен приказом свыше, самостоятельность и независимость его деятельности ставится под сомнение.

## **1.2 Система органов и учреждений прокуратуры РФ**

Согласно п. 1 ст. 11 Закона о прокуратуре «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» [47].

Руководство всей системой органов прокуратуры РФ осуществляет Генеральный прокурор РФ. В настоящее время им является Краснов Игорь

Викторович, имеющий классный чин действительного государственного советника юстиции. В должность он вступил сравнительно недавно – в январе 2020 года.

Все специализированные прокуратуры обладают теми же функциями и полномочиями, что и территориальные органы прокуратуры, но с учетом особенностей, обусловленных спецификой объекта надзора. В России функционируют пять основных видов специализированных прокуратур.

Первый вид – военные прокуратуры. Только они прямо упоминаются в Законе о прокуратуре, а организация их деятельности регламентируется на законодательном уровне.

Органы военной прокуратуры имеют свою отдельную подсистему, которая формируется в соответствии с системой Вооруженных сил РФ. Высший орган – Главная военная прокуратура, которая в свою очередь является структурным подразделением Генпрокуратуры РФ. Главный военный прокурор одновременно занимает должность заместителя Генерального прокурора РФ (с 2017 г – Петров В.Г.). Следующее звено составляют военные прокуратуры военных округов, флотов, Ракетных войск стратегического назначения, Московская городская военная прокуратура и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов Российской Федерации. Последнее, низшее звено представлено прокуратурами объединений, соединений, гарнизонов и другими военными прокуратурами, приравненными к прокуратурам городов и районов.

Военные прокуратуры призваны осуществлять надзор за соблюдением законных прав и интересов военнослужащих, членов их семей, а также призывников. Чаще всего военнослужащие обращаются за помощью с жилищными проблемами и вопросами по поводу денежного довольствия и пенсионного обеспечения.

Одним из основных направлений деятельности военных прокуроров является обеспечение законности и правопорядка в период призывной кампании [52, с. 73]. Военной прокуратурой взяты на контроль все этапы

призыва, начиная с явки юношей в военкомат на призывную комиссию и далее вплоть до прибытия к месту несения военной службы. Важным аспектом в работе военных прокуроров в этот период является обеспечение адаптации вчерашних призывников к армейской службе, поддержание правопорядка в воинских частях и подразделениях, куда прибывают призывники. Также проверяется организация питания призывников, обеспечение обмундированием и необходимыми медикаментами. Работа ведется в тесном взаимодействии с командованиями частей и с органами безопасности в войсках. В целях правового обеспечения призывников в военных прокуратурах на местах действуют консультативно-правовые пункты.

Второй вид специализированных прокуратур – транспортные прокуратуры. Сфера их надзора – деятельность железнодорожного, воздушного и водного транспорта, а также таможенная сфера. Транспортные прокуратуры имеют свою подсистему, построение которой не зависит от административно-территориального деления страны.

Безопасность транспортной системы определяется, в частности, эффективной деятельностью транспортных прокуроров, в результате которой создаются условия повышения национальной безопасности и снижения рисков возникновения терактов, иных чрезвычайных ситуаций.

Приказом Генпрокуратуры России от 15 июля 2011 года №211 «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере» установлены приоритетные направления надзора на транспорте: «исполнение законов о транспортной безопасности, безопасности движения и эксплуатации транспорта, инженерных сооружений и технических средств, непосредственно обеспечивающих его безопасное функционирование, защите прав потребителей при пользовании транспортными услугами, охране их жизни, здоровья и имущества» [25].

Одной из важных задач транспортных прокуроров можно назвать противодействие обороту контрафактной продукции, контрабанде стратегически важных ресурсов (лес, каменный уголь, пушнина).

Так, например, в ноябре 2021 года Западно-Сибирской транспортной прокуратура выявила нарушение и пресекла деятельность преступной группировки, которая незаконно экспортировала лес в Китайскую Народную Республику. За три года преступники вывезли из России более 45 тыс. куб. древесины стоимостью свыше 260 млн. рублей.

Транспортные прокуроры также обязаны контролировать соблюдение авиакомпаниями законодательства при воздушной перевозке пассажиров. Нередко возникают задержки авиарейсов, которые могут происходить как вследствие неблагоприятных погодных условий, так и по техническим причинам. В этих случаях на перевозчика возлагаются дополнительные обязанности: представление двух телефонных звонков, прохладительных напитков, при длительных задержках – обеспечение горячим питанием и размещение в гостинице. По всем фактам задержек проводятся прокурорские проверки и при наличии к тому оснований принимаются соответствующие меры реагирования. Также прокуратурой проводятся проверки по фактам всех инцидентов, происшествий и тем более крушений на авиатранспорте.

На водном транспорте нарушения могут быть различны: начиная отсутствием обязательных судовых документов, выходом в неисправном техническом состоянии, нарушением пожарных и санитарно-эпидемиологических требований, и заканчивая управлением судном в состоянии алкогольного опьянения.

Пандемия COVID-2019 повлекла «необходимость в усилении надзора за соблюдением предприятиями транспорта санитарных требований, а также принятием необходимых мер по защите здоровья пассажиров» [35, с. 9].

В Москве и Санкт-Петербурге для осуществления надзора за соблюдением законов на территории метрополитена были созданы отдельные специализированные прокуратуры. Необходимость их создания была вызвана социальной значимостью метро для городской инфраструктуры, протяженностью линий и высокими пассажирскими потоками. Так, под надзором прокуратуры Московского метрополитена находятся

государственное унитарное предприятие «Московский метрополитен», 222 станции с прилегающими к ним подземными переходами, подразделения УВД на Московском метрополитене и следственный отдел по расследованию преступлений на метрополитене.

Третий вид специализированных прокуратур – прокуратуры по надзору на особо режимных объектах. Особо режимные объекты в связи с их стратегической значимостью для страны нуждаются в повышенной защищенности, которая обеспечивается, в том числе за счет соблюдения режима секретности. К числу подобных объектов относятся: космодромы «Байконур» и «Восточный», филиалы АО «Концерн Росэнергоатом» и т.д.

В соответствии с Приказом Генпрокуратуры России от 07.05.2008 № 84 «прокуратуры по надзору на особо режимных объектах осуществляют:

- надзор за исполнением законов и законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами в хозяйствующих субъектах, перечень которых утвержден распоряжением Правительства РФ от 29.06.2018 №1311-р, в том числе в закрытых административно-территориальных образованиях и обособленных военных городках Министерства обороны РФ, Федеральной службы охраны РФ, Главного управления специальных программ Президента РФ, на космодроме «Восточный», где проживает или работает гражданское население;
- надзор за исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов подразделениями Следственного комитета РФ по ЗАТО и на особорежимных объектах (за исключением комплекса «Байконур»);
- надзор за исполнением законов подразделениями органов исполнительной власти, уполномоченными осуществлять оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное

- следствие на объектах оборонно-промышленного комплекса и в закрытых административно-территориальных образованиях;
- надзор за соблюдением законов подразделениями Следственного комитета РФ при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, расследовании уголовных дел о преступлениях, совершенных в хозяйствующих субъектах оборонно-промышленного комплекса, в пределах закрытых административно-территориальных образований проживающими либо работающими в них гражданскими лицами» [23].

Особое место занимает прокуратура комплекса «Байконур», функционирующая на территории иностранного государства, Республики Казахстан. На период аренды комплекса «Байконур» (до 2050 г.) город в отношениях с Россией наделен статусом, соответствующим городу федерального значения, вследствие чего на его территории действуют нормы российского законодательства. Исключение составляют миграционные и природоохранные отношения, которые регулируются законодательством Республики Казахстан.

Следует отметить, что казахстанские правоохранительные органы (прокуратура, органы внутренних дел и т.д.) осуществляют свою деятельность на территории комплекса наряду с российскими правоохранительными структурами. Юрисдикция российских органов власти не распространяется на граждан Республики Казахстан, совершивших преступление против своего государства, его физических или юридических лиц. В данной ситуации материалы дела и виновное лицо должны быть переданы соответствующим государственным органам Республики Казахстан.

Четвертый вид специализированных прокуратур – природоохранные прокуратуры. Россия обладает самыми крупными запасами полезных ископаемых на земле, является абсолютным лидером по запасам лесных ресурсов, рыбы, пресной воды. На территории России находятся озеро Байкал, Ладожское и Онежское озера, Двинско-Пинежский лесной массив, леса



Республики Коми, и многие другие уникальные природные объекты, которые нуждаются в усиленной охране.

Антропогенная нагрузка на окружающую среду с каждым годом увеличивается. Почвы и воды постоянно загрязняются промышленными и бытовыми стоками, нефтепродуктами, всевозможными химикатами и радиоактивными отходами. Исходя из этого, надзор за исполнением законодательства об охране окружающей среды в настоящий момент является одним из важнейших направлений деятельности специально уполномоченных государственных органов.

Конституцией РФ каждому гарантируется право на благоприятную окружающую среду. Согласно Стратегии национальной безопасности РФ экологическая безопасность и рациональное природопользование являются стратегическими национальными приоритетами нашего государства [44].

Уникальное место в системе государственного управления в сфере природопользования занимает прокуратура РФ. Это единственное правоохранительное ведомство страны, имеющее в своей структуре специализированные подразделения и органы, осуществляющие узконаправленную деятельность в экологической сфере. Осуществляемый прокурорами надзор в сфере экологии, в том числе за расследованием экологических преступлений, призван «повысить уровень показателей экологического состояния природной среды» [14, с. 93].

По всей стране функционирует 74 специализированные природоохранные прокуратуры. Их создание необходимо лишь в тех местах, где территориальные прокуратуры не в состоянии в полном объеме обеспечить выполнение возложенных на них функций в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

Выделяют три прокуратуры, которые имеют свою отдельную подсистему: Волжская, Байкальская и Амурская [6, с. 33]. Эти прокуратуры находятся на правах прокуратур субъекта РФ и им подчиняются другие природоохранные прокуратуры (на правах районных), которые располагаются

вблизи бассейна соответственно р. Волги, оз. Байкал и р. Амур. В субъектах РФ, где нет вышеперечисленных природных источников, тоже действуют природоохранные прокуратуры, но они не имеют свою отдельную подсистему и подчиняются прокуратуре субъекта РФ, на территории которого расположены.

Актуальные направления прокурорского надзора в данной сфере: охрана атмосферного воздуха, почвы, сохранение объектов животного мира, водных биологических ресурсов, лесопользование, недропользование. Распространенными нарушениями являются несанкционированные свалки, незаконные вырубки леса, браконьерство, сброс неочищенных сточных вод.

Природоохранными прокуратурами ведется прием граждан, рассматриваются их обращения, жалобы. Проводятся проверки с обязательным выездом на места, при необходимости привлекаются соответствующие специалисты. Прокуроры обеспечивают организацию отбора специалистами проб воды, воздуха, почв, проведение экспертных исследований и т.д. Виновные лица привлекаются к административной ответственности, в случае выявления экологических преступлений, материалы проверки передаются в органы следствия или дознания, при этом природоохранные прокуроры контролируют ход расследования, следят за законностью принимаемых процессуальных решений по делу.

Проверки в сфере охраны лесов особенно важны в период наступления пожароопасного периода, во время лесных пожаров перед прокурором стоит важная задача – установить истинные причины возгораний и привлечь виновных к ответственности.

Так, в августе 2021 года на территории Чувашской Республики в заповеднике «Присурский» разгоревшийся пожар уничтожил почти 12 гектаров леса. Нанесенный ущерб был оценен в 13 млн. руб. По факту возгорания Чебоксарская межрайонная природоохранная прокуратура организовала проверку, в ходе которой было установлено, что причиной

пожара стало неосторожное обращение с огнем одним из посетителей заповедника.

Материалы прокурорской проверки были переданы следственному органу для решения вопроса об уголовном преследовании. В настоящее время возбуждено уголовное дело по ч. 2 ст. 261 УК РФ, предусматривающей ответственность за уничтожение или повреждение лесных насаждений в результате неосторожного обращения с огнем, повлекшее за собой причинение крупного ущерба [41].

Последний рассматриваемый нами вид специализированных прокуратур – это прокуратуры по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях, которые призваны осуществлять:

- надзор за исполнением законов и законностью правовых актов, регламентирующих исполнение и отбывание наказания в виде лишения свободы, соблюдением прав и свобод человека и гражданина при исполнении этого вида наказания, а также применении в исправительных учреждениях назначенных судом принудительных мер медицинского характера;
- надзор за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, осуществлении оперативно-розыскной деятельности в исправительных учреждениях Федеральной службы исполнения наказаний;
- надзор за процессуальной деятельностью начальников исправительных учреждений уголовно-исполнительной системы как органов дознания по уголовным делам о преступлениях против установленного порядка несения службы, совершенных сотрудниками этих учреждений, а равно о преступлениях, совершенных в расположении указанных учреждений иными лицами;

- участие в судебных заседаниях при рассмотрении судами вопросов, связанных с исполнением приговоров в отношении осужденных, отбывающих наказание в исправительных учреждениях [23].

В качестве примера можно привести Тольяттинскую прокуратуру по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, которая успешно выполняет свои функции с 1985 года и по настоящий момент. Данный орган действует на правах районной прокуратуры. К числу её поднадзорных объектов относятся исправительные колонии (№10, №16, № 29) и колония-поселение №1 УФСИН России по Самарской области.

В систему прокуратуры РФ также входит Университет прокуратуры РФ (до 2018 г. – Академия Генеральной прокуратуры РФ), целью которого является подготовка высококвалифицированных кадров. В рамках данного образовательного учреждения функционирует Научно-исследовательский институт, который занимается изучением состояния законности в стране, проведением научных исследований с целью повышения эффективности деятельности прокурорских работников. Университет имеет свои филиалы в четырех городах, а именно в Санкт-Петербурге, Симферополе, Иркутске и Казани.

Составной частью системы прокуратуры РФ принято считать и редакции печатных изданий. На данный момент ежемесячно выходит журнал «Законность», 2 раза в полугодие – журнал «Прокурор».

### **1.3 Основные направления деятельности прокуратуры РФ**

Начиная с момента создания прокуратуры и по настоящее время, её основным направлением деятельности считается надзор за исполнением законов. Вот только органы прокуратуры РФ выполняют и иные, не менее значимые функции.

Так, в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре называются следующие направления деятельности прокуратуры.

Во-первых, уголовное преследование, которое включает: процессуальное руководство расследованием в форме дознания, участие в рассмотрении судом вопросов об ограничении конституционных прав граждан, утверждение обвинительного заключения, акта, постановления и направление дела в суд. В судебной стадии прокурор выступает в качестве государственного обвинителя.

Поскольку у прокуратуры РФ нет своего следственного аппарата, в досудебной стадии у прокурора минимум полномочий (давать письменные указания дознавателю о направлении расследования, изъять дело у органа дознания и передать его следователю и др.). УПК РФ по возбужденному уголовному делу предоставляет органам предварительного расследования широкие полномочия по ограничению конституционных прав граждан [40]. Конечно, эти полномочия в какой-то степени ограничены судебским усмотрением. К примеру, для производства обыска в жилище или принудительного осмотра жилого помещения, если хозяева возражают, необходимо получить судебное решение. Однако ст. 157 УПК РФ допускается проведение данных действий без решения суда в чрезвычайных ситуациях, которые не терпят отлагательств. Причем закон четко не регламентирует, что можно отнести к таким случаям. Именно поэтому установлена такая строгая процедура возбуждения уголовного дела, где решающая роль принадлежит прокурору. Он может отменить постановление о возбуждении уголовного дела, тем самым оградив гражданина от незаконного уголовного преследования.

Также прокурор уполномочен давать согласие дознавателю на возбуждения перед судом ходатайства о производстве процессуальных действий, которые существенным образом затрагивают права граждан (неприкосновенность частной жизни, право на свободу и др.). Так, прокурор, прочитав уголовное дело, может убедиться, что в их проведении нет необходимости.

Во-вторых, участие в рассмотрении дел судами. Районные прокуратуры являются одними из основных рабочих органов прокуратуры, которые непосредственно работают с населением. Структура прокуратуры района состоит из прокурора, заместителей прокурора и помощников. В судах вне зависимости от занимаемой должности они имеют статус прокурора, а, значит, обладают теми же процессуальными правами. В данном пункте мы рассмотрим роль прокурора в административном, арбитражном и гражданском процессе. Можно выделить две формы участия в суде прокурора:

- дача заключений по делам обязательной категории;
- обращение в суд с заявлением в защиту прав граждан, неопределенного круга лиц и публичных образований.

Законодатель выделяет определенные категории дел, по которым участие прокурора обязательно: выселение, восстановление на работе, лишение родительских прав, защита избирательных прав, принудительная госпитализация и др. Эти дела априори не могут состояться без участия прокурора, а точнее – без вынесения им соответствующего заключения, которое впоследствии учитывается судом при вынесении решения. Судья в обязательном порядке надлежащим образом извещает прокурора о месте и времени рассмотрения дела. Перед прениями прокурор выступает с отдельным заключением, представляющим собой его позицию по делу. Заключение носит рекомендательный характер и лишь усиливает доводы одной из сторон.

В суде прокурор может представлять интересы только тех граждан, которые не имеют возможности защищать свои права в силу возраста, здоровья, психического состояния, тяжелой жизненной ситуации. Данное ограничение не распространяется на те случаи, когда основанием к обращению с иском является личное заявление гражданина о защите его трудовых, жилищных или других наиболее важных социальных прав, полный перечень которых определен ст. 45 ГПК РФ [4].

Прокурор выступает в защиту неопределенного круга лиц в тех ситуациях, когда индивидуализировать и привлечь к участию в деле в качестве истцов конкретных лиц невозможно. Например, в ходе проверки прокурором установлено, что в одной из школ отсутствует система оповещения и управления эвакуацией, что является существенным нарушением требований законодательства о противодействии терроризму. Данное обстоятельство ставит под угрозу безопасность как учеников, так и работников данного учреждения [31]. Еще один пример – на главном сайте образовательного учреждения отсутствует версия для слабовидящих, что не позволяет инвалидам по зрению получить доступ к необходимой информации [32].

15 июля 2020 года в Нязепетровском районном суде было рассмотрено гражданское дело по исковому заявлению Челябинского природоохранного прокурора в защиту интересов Российской Федерации и неопределенного круга лиц к МУП «Водоканал». В результате проведения проверки прокурором были выявлены нарушения санитарно-эпидемиологического законодательства, а именно отсутствие утверждённых проектов зоны санитарной охраны Нязепетровского водохранилища. Подобное бездействие юридического лица является незаконным и создаёт угрозу загрязнения водного объекта, используемого для целей питьевого и хозяйственно-бытового назначения. Исковые требования о понуждении ответчика разработать указанные проекты были удовлетворены. [34].

Во всех перечисленных случаях отказ прокурора от иска не является основанием прекращения дела.

В-третьих, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Данная функция реализуется путем проведения координационных совещаний и выпуска совместных информационных изданий.

Оперативные совещания собираются не реже одного раза в квартал, на них присутствуют все руководители правоохранительных органов (СК РФ, МВД РФ, Росгвардия, ФСБ РФ), в зависимости от рассматриваемого вопроса

могут приглашаться иные лица. Руководство возлагается на прокурора соответствующего уровня (Генерального прокурора РФ, прокурора субъекта РФ, прокурора района и т.д.).

Основные направления координации – совместный анализ борьбы с преступностью, анализ выполнения федеральных и региональных программ по борьбе с преступностью, обобщение практики применения законов, разработка законодательных предложений. Посредством совещаний прокуратура доводит до сведения правоохранительных органов о необходимости акцентирования внимания на тех или иных сферах правового регулирования, обозначает приоритеты их деятельности. Так как преступность в каждом регионе имеет свои особенности, на совещаниях особое внимание уделяется проблемам региона, анализируется структура, динамика преступности, обсуждаются наиболее резонансные преступления с целью выявления причин им способствующим и принятия конкретных профилактических мер.

В-четвертых, международное сотрудничество, которое выражается в:

- осуществлении Генеральной прокуратурой РФ прямых связей с правоохранительными органами других государств;
- заключении международных соглашений, участии в разработке международных договоров;
- решении вопросов о проведении следственных действий и об экстрадиции.

Функция международного сотрудничества, осуществляемая исключительно Генеральной прокуратурой РФ, призвана объединить усилия государств в борьбе с преступностью. Формы взаимодействия с зарубежными коллегами разнообразны: проведение конференций, организация круглых столов и стажировок, совместная научно-исследовательская деятельность. Изучение международного опыта позволяет избежать типичных ошибок, допускаемых другими странами, и заимствовать только те достижения



государств, которые показали свою эффективность и возможность адаптации к национальным особенностям российской правовой системы.

31 января 2022 года в формате видеоконференции прошел круглый стол между Генеральными прокуратурами двух стран – России и Таиланда. В ходе обсуждения были обозначены современные проблемы организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции, затронуты вопросы оказания взаимной правовой помощи по уголовным делам о коррупционных преступлениях.

27 лет назад Организацией Объединенных Наций была создана Международная ассоциация прокуроров (далее – МАП), независимый орган, призванный совершенствовать деятельность прокуроров во всем мире. Назначение данной организации, её внутренняя структура, порядок проведения собраний, конференции определены Уставом МАП [53]. Международная ассоциация прокуроров не ставит цель «унифицировать, сделать единообразной деятельность и типы прокуратур, наоборот, политика МАП основана на уважении исторически сложившихся типов прокурорских систем, признании характера и объемов их деятельности» [2, с. 39]. С марта 2022 года членство РФ в данной организации приостановлено.

Международно-правовое сотрудничество базируется на положении ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, согласно которому международные договоры имеют прямое действие на территории РФ. Соответственно конвенции, декларации, пакты и иные международные акты, ратифицированные Россией, также относятся к правовым основам деятельности прокуратуры РФ. По состоянию на 2022 год Генеральной прокуратурой РФ подписано 93 двусторонних соглашения с 74 государствами, которые, в том числе, затрагивают вопросы выдачи граждан и взаимной правовой помощи.

Взаимная правовая помощь в силу своей значимости является приоритетным направлением развития сотрудничества стран. Наиболее активное взаимодействие в этой сфере осуществляется с государствами-участниками Содружества Независимых Государств (Казахстан, Армения,

Азербайджан, Беларусь). Сложнее всего добиться выдачи преступников из таких стран, как Великобритания, США, Швеция, Япония. Система одобрения запросов в этих странах предусматривает достаточно много оснований для отказа, поэтому экстрадиция российских граждан существенно затруднена, чем зачастую пользуются преступники. Кроме того, проблемы, связанные с экстрадицией, могут быть вызваны возникшими между государствами политическими разногласиями.

К примеру, Великобритания неоднократно отклоняла запросы об экстрадиции, исходящие от Генеральной прокуратуры РФ. Как правило, отказ мотивирован отсутствием шансов на проведение справедливого судебного разбирательства в России и подозрением в политическом преследовании лица [36, с. 151]. За все время Великобритания выдала только двух преступников – Максима Винцкевича, обвиняемого в убийстве по неосторожности (2013 год) и Станислава Дзгоева, осужденного за грабеж (2017 год).

В-пятых, участие в правотворческой деятельности, которое выражается в следующих полномочиях:

- внесение в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложений по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов;
- проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов [18, с. 95].

Генеральный прокурор РФ хоть и не обладает правом законодательной инициативы на федеральном уровне, однако имеет возможность действовать опосредованно, через соответствующие органы, обладающие этим правом (Президент РФ, Правительство РФ, законодательные органы и т.д.). Предложения об изменении, отмене или принятии нормативных актов должны касаться тех вопросов, которые входят в компетенцию прокуратуры. Так, при необходимости внесения изменений в федеральный закон или подзаконный акт прокурор обращается со своим предложением в соответствующий орган, который от своего имени вносит законопроект в Государственную Думу РФ.

Участие прокуроров в правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления обеспечивает единое правовое пространство на территории государства и повышение качества принимаемых актов. Для достижения данной цели прокуратурой налажено взаимодействие с региональными органами власти, что позволяет активно принимать участие в их работе. Обеспечивается постоянное присутствие прокуратуры при рассмотрении и принятии нормативных правовых актов. В частности, сотрудники прокуратуры участвуют в заседаниях рабочих групп, постоянных комиссий, комитетов, сессиях представительных и исполнительных органов субъектов РФ и органов местного самоуправления.

В пункте 1 статьи 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» дан открытый перечень субъектов, обладающих правом законодательной инициативы на региональном уровне [49]. При этом указано, что каждый субъект РФ сам устанавливает в конституции либо уставе, каким еще органам предоставить данное право.

Так, в соответствии с абз. 2 ст. 77 Устава Самарской области прокурор Самарской области наделен правом внесения проектов законов в Самарскую Губернскую Думу [46]. Ежегодно прокуратурой разрабатываются проекты законов Самарской области, которые направлены не только на приведение региональной правовой базы в соответствие с федеральным законодательством, но и на устранение имеющихся пробелов в правовом регулировании. В Тольятти прокурор города также имеет право вносить проекты муниципальных правовых актов в соответствующий представительный орган местного самоуправления.

Правотворческая деятельность – это сложная и кропотливая работа, при которой необходимо учитывать многообразные и зачастую противоречивые интересы различных социальных групп. В связи с этим все проекты

нормативных правовых актов, предлагаемые к рассмотрению представительных органов власти, проходят правовую и антикоррупционную экспертизу.

К примеру, за 1 полугодие 2021 года проведена антикоррупционная экспертиза около 500 тысяч проектов нормативных правовых актов. В результате прокуратурой предотвращено принятие 11 тыс. правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы. Наиболее типичными нарушениями, допускаемыми в проектах, являются отсутствие или неопределенность сроков, условий, оснований принятия решения и выборочное изменение объема прав.

Таким образом, прокуратура РФ представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, призванную обеспечивать верховенство закона на территории нашего государства. Данный институт имеет особый статус, его нельзя отнести ни к одной из традиционных ветвей государственной власти. Организационная независимость и функциональная самостоятельность прокуратуры делает ее неотъемлемым элементом системы сдержек и противовесов в РФ.

В систему прокуратуры РФ входят как территориальные, так и специализированные прокуратуры, которые осуществляют прокурорскую деятельность в отношении особых поднадзорных объектов. Целью создания транспортных, природоохранных, военных, пенитенциарных и иных видов специализированных прокуратур является повышение эффективности и качества прокурорской деятельности в специфических социально значимых сферах правовых отношений.

Законодательством РФ установлен достаточно широкий перечень направлений прокурорской деятельности. К ним относятся: прокурорский надзор, уголовное преследование, участие прокурора в рассмотрении дел судами, координация работы правоохранительных органов по борьбе с преступностью, международное сотрудничество, участие в правотворческой деятельности.

## Глава 2 Анализ надзорной деятельности органов прокуратуры РФ

### 2.1 Отрасли прокурорского надзора

Прокурорский надзор – это одно из главных направлений деятельности прокуратуры. Из всех контрольно-надзорных органов только прокуратура обладает явно выраженными надзорными функциями. Если контроль осуществляется эпизодически, то функцию надзора отличает, то, что она постоянна и непрерывна.

Принято выделять следующие отрасли прокурорского надзора.

П

е  
р  
в  
а  
я

О

Ф  
Р

р Анализ статистических данных о результатах прокурорской деятельности за 2021 год показывает, что наибольшее число нарушений прав граждан было допущено в трудовой (111012 жалоб) и жилищно-коммунальной сферах (149473 жалоб). Также разрешенные жалобы зачастую касались следующих вопросов: жилищное законодательство – 91413, защита прав субъектов предпринимательской деятельности – 11199, государственная и муниципальная служба, противодействие коррупции – 6460, федеральная безопасность, межнациональные отношения – 2411 [30].

р Любой гражданин, считающий, что его права были нарушены, имеет право обратиться за защитой в прокуратуру. Прокурор рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушениях закона,

д  
э  
о

разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод. При необходимости принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности виновных лиц и возмещению причиненного ущерба.

Если вопрос относится к компетенции прокуратуры и есть необходимость в проведении проверочных мероприятий (отборе объяснений, запросе необходимых сведений), общий срок рассмотрения обращения будет составлять 30 дней. В случае, когда такой необходимости нет, жалоба рассматривается в 15-дневный срок.

Отрасль третья – надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность. Объектом прокурорского надзора в этом случае являются оперативные подразделения, находящиеся в структурах органов внутренних дел, органов ФСБ, федерального органа исполнительной власти в области государственной охраны, таможенных органов РФ, федеральной службы исполнения наказаний, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ [50].

Предмет прокурорского надзора за исполнением законов оперативно-розыскными органами определен ст. 29 Закона о прокуратуре РФ как соблюдение этими органами прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка выполнения оперативно-розыскных мероприятий и законности принимаемых решений.

Следует учитывать, что большая часть всей оперативно-розыскной деятельности осуществляется негласно, действует принцип конспирации. Благодаря этому, риск нарушения прав граждан чрезвычайно высок, выявить ошибки и умышленные правонарушения в таких условиях затруднительно. Однако нельзя отрицать то, что именно за счет использования негласных методов и средств деятельность оперативно-розыскных органов столь эффективна. Во времена Советского Союза по официальным данным около 90% всех преступлений раскрывались с использованием оперативно-

розыскных мероприятий. Оперативно-розыскная деятельность до сих пор не утратила своей значимости. Согласно ст. 2 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» задачами оперативно-розыскной деятельности являются:

- выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений;
- осуществление розыска лиц;
- добывание информации о событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности РФ;
- установление имущества, подлежащего конфискации [50].

Специальный федеральный закон устанавливает лишь общие положения об оперативно-розыскной деятельности, более детальная регламентация содержится в подзаконных актах, большинство из которых имеют ограниченный доступ. Доступ к документам оперативно-розыскной деятельности возможен только при наличии допуска к государственной тайне не ниже второй формы [24]. Соответственно прокурорский надзор за деятельностью оперативно-розыскных органов может осуществляться только уполномоченным прокурором, имеющим доступ к сведениям под грифом «совершенно секретно» либо грифом «особой важности».

Надзор прокуратуры в данной сфере начинается с анализа оперативно-служебных документов и материалов (рапорты, дела оперативного учета, учетно-регистрационная документация и т.д.). Далекое не все материалы дела могут быть предоставлены прокурору. Так, согласно ст. 12 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» предание гласности сведений о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также о лицах, оказывающих или оказывавших им содействие на конфиденциальной основе, допускается лишь с их согласия в письменной форме и в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Прокурор оценивает законность принимаемых оперативно-розыскными органами решений, изучает постановления о проведении оперативно-розыскных мероприятий, о предоставлении их результатов следователю, о рассекречивании.

Затем анализируется соблюдение порядка проведения оперативно-розыскных мероприятий. Всего в законе предусмотрено 15 оперативно-розыскных мероприятий, проведение иных не допускается. Прокурор проверяет наличие оснований (ст. 7 ФЗ-144), соблюдение условий производства конкретного мероприятия (ст. 8 ФЗ-144). Такие оперативно-розыскные мероприятия, как прослушивание телефонных переговоров, снятие информации с технических каналов связи, получение компьютерной информации и обследование жилища проводятся лишь при наличии судебного решения, т.е. санкции суда. Особый порядок производства обусловлен необходимостью обеспечения законности, обоснованности решений и действий оперативных сотрудников, ограничивающих конституционные права и свободы человека и гражданина.

К числу типичных нарушений, допускаемых оперативными работниками, относятся проведение оперативно-розыскного мероприятия без оснований, ненадлежащее оформление изъятых предметов, провокация преступления.

Средства прокурорского реагирования на нарушения, выявленные прокурорами в данном направлении прокурорского надзора:

- получать письменные объяснения по поводу выявленных нарушений закона;
- требовать устранения нарушений закона, выявленных по делам оперативного учета и иным оперативно-служебным материалам;
- опротестовывать противоречащие закону нормативные правовые акты органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность;



- по фактам выявленных нарушений выносить мотивированное постановление либо требовать от уполномоченного органа передачи результатов оперативно-розыскной деятельности в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании;
- вносить представления об устранении нарушений закона [24].

Отрасль четвертая – прокурорский надзор за исполнением законов в досудебном производстве. Объектом надзора выступают органы дознания и органы предварительного следствия, предметом же будет являться законность их деятельности и принимаемых ими процессуальных решений.

Так, прокурор уполномочен проверять, как соблюдается учетно-регистрационная дисциплина: ведение книги учета сообщений и заявлений о преступлениях, рабочей тетради дежурного, книги учета входящей корреспонденции, специального номенклатурного дела и других документов. Такие проверки должны проводиться не реже одного раза в месяц. Каждый прокурор субъекта РФ в зависимости от криминогенной обстановки может установить иные сроки.

По результатам проверки могут применяться следующие средства прокурорского реагирования:

- представление в случае систематических нарушений;
- обсуждение итогов на межведомственном совещании, указание на выявленные ошибки;
- письменное требование об устранении нарушений, допущенных при проверке конкретного сообщения о преступлении.

Следующее направление надзора на досудебной стадии уголовного производства – это надзор за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока. Особое внимание прокурор обращает на соблюдение процессуальных сроков проведения доследственных проверок, законность и обоснованность их продления.

При осуществлении надзора за законностью возбуждения либо отказа в возбуждении уголовных дел прокурор проверяет наличие оснований и поводов возбуждения уголовного дела, отсутствие оснований прекращения дела, устанавливает подследственность дела и правильность квалификации деяния. Каждый год органами прокуратуры РФ отменяется около 1,5 млн. постановлений следователей и дознавателей об отказе в возбуждении уголовного дела.

Надзор за законностью задержания подозреваемых в совершении преступления включает в себя, прежде всего, контроль за сроками процессуального оформления задержания (не позднее 3 часов с момента фактического доставления в органы предварительного расследования). Помимо того, проверяется наличие оснований для задержания, соответствие протокола задержания требованиям закона, время проведения допроса, затем прокурор выясняет, разъяснены ли задержанному его права, обеспечено ли реальное участие защитника, своевременно ли извещены прокурор и близкие родственники, подавались ли задержанным ходатайства и жалобы. Следователями и дознавателями должны учитываться гарантии неприкосновенности отдельных категорий лиц (прокуроры, депутаты Государственной Думы и т.д.). Данная проверка осуществляется путем изучения протоколов задержания, ознакомления с материалами уголовных дел и бесед с задержанными.

К наиболее распространенным нарушениям, выявляемым органами прокуратуры в этом направлении, относятся:

- отсутствие протокола задержания;
- причиной задержания стали неприязненные отношения, корыстные или иные личные мотивы;
- задержание лица, не достигшего возраста уголовной ответственности;
- не разъяснение подозреваемому лицу ст. 51 Конституции РФ, а также права пользоваться помощью адвоката;

– нарушение сроков извещения прокурора о задержании.

В случае признания задержания лица незаконным, прокурор обязан вынести постановление о немедленном освобождении задержанного, а также при наличии достаточных оснований поставить вопрос о привлечении к ответственности виновных лиц.

Незаконность задержания может быть установлена и в ходе проверки соблюдения законодательства в местах содержания задержанных, проводимой в соответствии с ведомственными актами Генерального прокурора РФ. Такие проверочные мероприятия проводятся ежедневно, прокурор обходит камеры, беседует с задержанными об условиях содержания, после чего сопоставляет полученные сведения с имеющимися в деле документами.

Не менее важен надзор сотрудников прокуратуры за законностью и обоснованностью привлечения лица в качестве обвиняемого. Прокурора в данном случае интересуют следующие моменты: соблюдение сроков и порядка предъявления обвинения, подтверждение доказательствами факта преступления и участия в нем конкретного лица, соответствие постановления требованиям закона, обеспечение обвиняемому права на защиту.

Еще одной задачей прокурора в рамках надзора за исполнением законов в досудебном производстве является исключение фактов направления в суд незаконных и необоснованных ходатайств об избрании меры пресечения. Обеспечивается обязательное участие прокурора в судебном заседании при рассмотрении ходатайства об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, залога, запрета определенных действий, а также о продлении срока данных мер. При изучении копии постановления прокурор выясняет, имелись ли достаточные основания для избрания меры пресечения. Обвиняемому должна назначаться та мера пресечения, которая в большей степени соответствует полученным из материалов уголовного дела сведениям: учитывается тяжесть совершенного деяния, возраст, состояние здоровья, семейное положение лица и другие обстоятельства. Позиция

прокурора отражается в заключении об обоснованности заявленного ходатайства.

Наконец, органами прокуратуры осуществляется надзор за законностью приостановления предварительного расследования и прекращения уголовных дел. Копия постановления о приостановлении дознания или предварительного следствия направляется прокурору и приобщается к надзорному производству. Изучая постановление и материалы дела, прокурор обязан установить правовые и фактические основания приостановления дела. К примеру, рассматривая решение о приостановлении предварительного следствия в связи с временным тяжелым заболеванием обвиняемого, прокурор должен убедиться в наличии медицинского заключения о невозможности участия лица в следственных и процессуальных действиях по уголовному делу. При изучении поступивших в прокуратуру копий постановлений о прекращении дела оцениваются собранные по делу доказательства, рассматриваются обстоятельства, препятствующие привлечению лица к ответственности, основания прекращения дела, анализируются проведенные следственные действия.

Многочисленные необоснованные отказы в приёме и регистрации заявлений о преступлении, нарушения сроков рассмотрения соответствующих заявлений и многие другие существенные нарушения законодательства все чаще допускаются органами предварительного расследования. Так, при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях прокуратурой РФ в 2021 г. выявлено 3 464 543 нарушений, при производстве следствия и дознания – 1 708 066 нарушений. С каждым годом их количество только увеличивается.

Отрасль пятая – надзор за исполнением законов судебными приставами. Целью данного направления надзора является обеспечение законности принимаемых судебными приставами мер и выносимых правовых актов.

Судебные приставы в зависимости от исполняемых ими функций подразделяются на судебных приставов по обеспечению установленного

порядка деятельности судов и судебных приставов-исполнителей. Приставы-исполнители осуществляют взыскание у должников средств по имеющейся задолженности. Для этого приставы осуществляют розыск имущества, его арест, оценку и реализацию.

Приставы должны строго руководствоваться Федеральными законами «Об исполнительном производстве» и «Об органах принудительного исполнения наказания» [48; 51]. В этих нормативных документах четко обозначены требования к их поведению, регламентированы сроки и порядок совершения исполнительных действий. Гражданский процессуальный кодекс устанавливает перечень имущества, не подлежащего взысканию.

По общему правилу требования, содержащиеся в исполнительном документе, должны быть исполнены в течение 2-х месяцев со дня открытия исполнительного производства. Однако существует Постановление Пленума Верховного Суда РФ №50, в котором указано, что само по себе неисполнение требования в обозначенные сроки не может автоматически свидетельствовать о незаконном бездействии приставов [22]. Если пристав действительно работает, а не игнорирует закон и исполнительное производство, то привлечь его к ответственности нельзя. Так, если взыскатель узнает, где работает должник или в каком банке у него имеется расчетный счет, ему необходимо сообщить об этом приставам. Кроме того, взыскатель может сообщить и иные данные: место жительства, источник неофициального дохода и т.д. Эта информация позволит существенно ускорить процесс взыскания долгов.

В случае, когда у должника нет ни денег, ни имущества, необходимо запросить информацию о сделках должника, ведь зачастую должник специально переписывает свое имущество на других лиц. В этом случае пристав должен сделать запросы во все государственные реестры (недвижимости, транспортных средств) о совершенных должником сделках за последние три года. По выпискам из реестров легко отследить мнимые сделки, после чего оспорить их в суде.

Бездействие признается противозаконным, если у пристава были все возможности для применения мер принудительного взыскания, однако он не использовал свои возможности, чем и нарушил права взыскателя. Приведем пример. Взыскатель знает, что у должника на банковском счете есть деньги, пристав же счет не арестовывает и не направляет в банк требование об их списании. Чуть позже должник списывает все деньги со своего счета. Получается, что по вине пристава взыскатель не получил причитающиеся ему денежные средства.

Следить за ходом процесса исполнительного производства позволяет специальный сервис «Банк данных исполнительных производств». При обнаружении, что судебный пристав-исполнитель бездействует или не соблюдает процессуальные сроки, взыскатель вначале составляет и направляет его руководству жалобу на действие либо бездействие судебных приставов. Если жалоба осталась без внимания, то эффективным способом заставить приставов работать является обращение в прокуратуру. Жалоба в прокуратуру составляется в произвольной форме, обязательно нужно указать на кого подается жалоба, какие действия совершил или не совершил пристав и при каких обстоятельствах. Документ можно передать лично, отправить заказным письмом с уведомлением или через официальный сайт прокуратуры. Срок рассмотрения такого обращения – 30 дней.

Частые нарушения в деятельности приставов – несвоевременное возбуждение исполнительного производства, ненаправление или несвоевременное направление запросов о наличии у должника имущества или денежных средств, ненадлежащее оформление документов, неправомерное прекращение исполнительного производства при отсутствии к тому оснований, описание имущества без выезда на место.

Следует учитывать, что на эффективность работы судебных приставов-исполнителей оказывает влияние ряд неблагоприятных факторов: сильная загруженность, высокая текучка кадров и сравнительно небольшие зарплаты. Надзор за деятельностью судебных приставов был выделен в отдельную

отрасль, в том числе, из-за высоких коррупционных рисков. Известно немало случаев, когда приставы за взятку незаконно прекращали исполнительное производство, предоставляли отсрочку или оценивали арестованное имущество по заниженной стоимости.

Отрасль шестая – надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений уголовно-исполнительной системы.

Круг лиц, чьи права защищаются в рамках данного надзора:

- подозреваемые и обвиняемые в совершении преступлений, которые задержаны или заключены под стражу;
- осужденные к наказанию в виде лишения свободы, ареста;
- подвергнутые принудительным мерам медицинского характера, принудительным мерам воспитательного воздействия.

Основной задачей надзора является обеспечение конституционных прав и законных интересов вышеперечисленных лиц. Прокурор проверяет законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, законность освобождения лиц из мест лишения или ограничения свободы, соблюдение порядка и условий содержания.

Поднадзорные объекты – учреждения ФСИН России:

- исполняющие наказания, связанные с лишением свободы (колонии-поселения, исправительные и воспитательные колонии, лечебные исправительные учреждения, тюрьмы, арестные дома, дисциплинарные воинские части);
- исполняющие наказания, не связанные с изоляцией осужденного от общества (уголовно-исполнительные инспекции по месту жительства осужденного, исправительные центры);
- назначаемые судом и исполняющие меры принудительного характера (воспитательные, медицинские, лечебно-воспитательные учреждения для несовершеннолетних и психиатрические стационары).

Прокурор наделен правом в любое время посещать данные органы и учреждения, опрашивать лиц и знакомиться с документами, на основании которых эти лица задержаны, заключены под стражу, осуждены либо подвергнуты мерам принудительного характера, а также ознакомиться с приказами, распоряжениями администрации и иными служебными документами.

Надзор прокурор осуществляет посредством периодических плановых проверок и проверок по «сигналам» о фактах нарушения закона (жалобам, сообщениям наблюдательной комиссии, СМИ).

При проведении плановых мероприятий в первую очередь прокурор должен проверить законность нахождения лиц в соответствующем учреждении: наличие соответствующего приговора, определения, постановления суда, соответствие вида проверяемого учреждения тому, что назначено судом, недопущение задержек с освобождением. Также прокурору необходимо выяснить, не было ли незаконного освобождения от отбывания наказания, перевода в другое исправительное учреждение, необоснованного предоставления в суд материалов о применении условно-досрочного освобождения.

Проверка установленного законом порядка содержания затрагивает главным образом выполнение администрацией учреждений правил статьи 80 УИК РФ, которая предусматривает раздельное содержание осужденных к лишению свободы – мужчины отдельно от женщин, взрослые от несовершеннолетних, впервые осужденные от ранее отбывавших наказание в виде лишения свободы [39]. В отдельных исправительных учреждениях должны содержаться бывшие работники судов и правоохранительных органов. Особое внимание прокурором уделяется соблюдению администрацией учреждения прав осужденных на приобретение продуктов питания, предметов первой необходимости, литературы, письменных принадлежностей, на получение посылок, свидание с родственниками и т.д.



В рамках надзора за законностью применения принудительных мер медицинского характера, прокурор смотрит, помещено ли лицо в психиатрический стационар того типа, который определен судом, не отпали ли основания для принудительного лечения или, напротив, не прекращено ли оно преждевременно.

## **2.2 Тактика и методика прокурорской проверки**

Перечень обязанностей работников прокуратуры обширен, им постоянно приходится сталкиваться с необходимостью одновременного решения множества задач в крайне сжатые сроки. Вследствие этого одним из ключевых навыков прокурора становится умение расставлять приоритеты. Правильно составленный алгоритм поведения при осуществлении тех или иных полномочий позволяет не только уложиться в срок, но и добиться максимальной эффективности совершаемых действий. Сделать выбор между несколькими линиями поведения в конкретной ситуации бывает затруднительно, особенно при отсутствии у прокурора достаточных теоретических знаний и опыта практической деятельности. Отсюда возникает необходимость в разработке рекомендаций методического и тактического характера, которые бы помогли прокурору организовать деятельность по надзору наиболее грамотно.

В рамках прокурорского надзора главным способом обнаружения правонарушений является проведение прокурорских проверок. Тактика проверки определяет наиболее рациональные и эффективные приемы ее проведения в конкретной ситуации, в то время как методика – процедуру и порядок проведения различных проверочных действий. Методические указания (рекомендации) разрабатываются Генеральной прокуратурой РФ, Университетом прокуратуры РФ, прокуратурами субъектов РФ.

Тактика вырабатывается, как правило, в процессе практической деятельности и во многом зависит от личности конкретного прокурора,

осуществляющего проверку. Наиболее распространенным тактическим приемом является использование элемента внезапности при проведении проверки. К примеру, проведение плановой проверки без дополнительного предварительного уведомления о точном времени ее проведения.

Выбранный прокурором вид проверки влияет на тактику и методику ее проведения. Рассмотрим основные виды прокурорских проверок.

По кругу участников выделяют проверки проводимые: единолично прокурором, группой прокуроров, прокурором с участием специалистов [16, с. 16]. В последних двух случаях организация требует больших усилий, для результативности деятельности необходимо наладить взаимодействие, обеспечить конструктивную совместную работу. В определенных ситуациях без помощи специалиста не обойтись, поэтому прокурор должен четко представлять, сколько специалистов ему нужно и какой специализацией и квалификацией они должны обладать.

В зависимости от места проведения различают камеральные и выездные проверки. Камеральная проверка представляет собой работу с документами, которые прокурор запросил у проверяемого объекта. По результатам их правового анализа делается вывод о соблюдении либо несоблюдении требований закона. Прокурор не стеснен в требованиях, он может запросить практически любые документы, материалы и сведения, относящиеся к предмету проверки. Исключение составляют документы, которые прокурор может найти в свободном доступе, а также те, что ранее уже предоставлялись и в распоряжении прокурора есть.

Выездные проверки проводятся по месту нахождения проверяемого лица. Так у прокурора появляется возможность непосредственно на месте наблюдать реальное положение дел, как соблюдаются объектом проверки требования закона. Например, при проверках объектов социальной инфраструктуры на предмет исполнения законодательства о защите прав инвалидов устанавливается наличие либо отсутствие тактильных мнемосхем, пандуса с поручнями, кнопки вызова, специальных парковочных мест.

Следующий критерий классификации – основание проведения. Плановые проверки, исходя из их названия, определены заранее планом работы конкретного органа прокуратуры на соответствующий период, т.е. являются элементом текущего планирования надзорной деятельности прокурора. При планировании проверок анализируются статистические данные о состоянии законности в той или иной сфере общественных отношений. Внеплановые проверки проводятся либо по «сигналам» о нарушении закона (жалобы, иные обращения и сведения), либо с целью проверки исполнения выданных ранее предписаний при проведении выездной или камеральной проверки. Большинство проверок, как правило, носят именно внеплановый характер.

Следует различать прокурорские проверки и проверки, проводимые другими контрольными (надзорными) органами, к которым относятся Федеральная налоговая служба РФ, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, Министерство финансов РФ, Федеральная антимонопольная служба РФ и так далее. Механизм осуществления прокурорских проверок регламентирован ст. 21 и ст. 22 Закона о прокуратуре, а также приказами Генеральной прокуратуры РФ. Общие правила осуществления вневедомственного контроля, закрепленные в Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» на прокурорский надзор не распространяются.

Выделяют три основных этапа проверочной деятельности прокурора.

Первый этап – подготовительный. Во многом эффективность прокурорской проверки зависит от тщательной подготовки, в том числе, составления четкого плана действий.

В первую очередь прокурору необходимо начать с изучения законодательной базы, которая подлежит проверке, соответствующих методических рекомендаций. Также целесообразно проанализировать практику прокурорской деятельности, обратить внимание на наиболее часто

встречающиеся нарушений в этом направлении. Затем прокурор осуществляет планирование хода проверки (разбивка на этапы), определение порядка осуществления проверочных мероприятий (в частности, рассматривается возможность привлечения специалистов), составление перечня вопросов, подлежащих выяснению в ходе проверки.

Согласно пункту 3 статьи 21 Закона о прокуратуре решение о проведении проверки доводится до сведения руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемого органа (организации) не позднее дня начала проверки [47]. В данном решении должна содержаться следующая информация: объект, цель, основание, предмет и сроки проверки, а также должность, фамилия и инициалы лица, которому поручено ее проведение. Тем самым прокурор ставит в известность руководителя поднадзорного органа о характере и объеме предстоящей проверки. При необходимости дополнительно направляется требование о предоставлении определенного перечня документов.

Второй этап – непосредственно проведение проверки. Срок проведения прокурорской проверки по общему правилу – 30 календарных дней. Этот срок может быть продлен прокурором максимум на 30 дней. После этого продление допускается только по решению Генерального прокурора РФ либо его заместителя. Таким образом, максимальный срок прокурорской проверки с учетом всех продлений составляет 90 дней.

Общие полномочия прокурора при осуществлении проверки закреплены в ст. 22 Закона о прокуратуре. Так, прокурор вправе по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения поднадзорных органов, иметь доступ к их документам и материалам [47]. Исключением являются особо режимные объекты, посещать которые можно лишь при наличии соответствующе оформленного допуска к государственной тайне.

Зачастую проверяемые лица, стараясь скрыть допущенные ими нарушения, намеренно препятствуют законной деятельности прокурора. На

примерах судебной практики рассмотрим, какие последствия могут повлечь подобные действия.

20 июня 2019 года старшим помощником природоохранного прокурора А.А. Грачевой было принято решение о проведении проверки в отношении закрытого акционерного общества «Волховский химический завод» на предмет соблюдения требований природоохранного законодательства предприятиями и организациями города Волхова. На следующий день помощник прокурора совместно со специалистом Госэконадзора прибыли на контрольно-пропускной пункт завода. Представившись охраннику, А.А. Грачева попросила пригласить законного представителя юридического лица. Примерно через полчаса ожидания появляется гражданин Д.В. Осипов. Помощник прокурора А.А. Грачева предъявляет ему свое служебное удостоверение и дает время ознакомиться с решением о проведении проверки. На просьбу провести их на территорию предприятия Осипов отвечает категоричным отказом, утверждая, что никакого отношения к данной организации не имеет. При этом чуть позже он заявляет, что территория промышленной площадки ЗАО «Волховский химический завод» является его частной собственностью и впускать он никого не намерен. Повлиять на ситуацию не удалось даже сотрудникам ОВД, прибывшим по вызову А.А. Грачевой. Осипов продолжал препятствовать проведению прокурорской проверки: преграждал сотрудникам путь, всячески мешал проходу.

В ходе судебного заседания было установлено, что согласно выписке из ЕГРЮЛ Д.В. Осипов Д.В. является генеральным директором ЗАО «Волховский химический завод». Ответственность за невыполнение законного требования прокурора предусмотрена ст. 17.7 КоАП РФ [11]. В качестве наказания суд назначил организации административный штраф в размере 80 тыс. рублей [20].

В ст. 17.7 КоАП РФ для юридических лиц установлена альтернативная санкция. Вместо административного штрафа к нарушителю может быть

применено более суровое наказание – административное приостановление деятельности на срок не более 90 суток.

Помощник прокурора Спасского района Рязанской области Д. отправился на автозаправочную станцию ООО «Катэн» с целью проверки соблюдения требований законодательства при хранении и реализации автомобильного топлива. Прибыв на место в форменном обмундировании, помощник прокурора предъявил служебное удостоверение и сообщил об основаниях и цели проверки. Несмотря на это, оператор АЗС, ссылаясь на распоряжение Носоновой И.К., отказал в допуске в помещение.

Спустя месяц прокурором Спасского района была назначена повторная проверка, предварительно согласованная по телефону с представителем ООО «Катэн» Носоновой И.К. Однако провести проверку вновь не получилось, так как Носонова И.К. не прибыла на АЗС в назначенное время. В этот же день в кабинете прокуратуры Спасского района на требование помощника прокурора предоставить документы, непосредственно касающиеся предмета проверки, Носонова И.К. ответила отказом и покинула здание прокуратуры.

Рассматривая данную ситуацию, суд посчитал нецелесообразным применять к ООО «Катэн» такую меру ответственности, как административный штраф. Несмотря на требование сотрудников прокуратуры прекратить противоправное поведение, представитель ООО «Катэн» продолжал его, данное обстоятельство признается отягчающим согласно ст. 4.3 КоАП РФ. В связи с этим суд назначил юридическому лицу наказание в виде административного приостановления деятельности в части эксплуатации АЗС на срок 20 суток [21].

Руководителям проверяемых организаций следует оказывать содействие прокурору в проведении проверочных мероприятий: выделить отдельное помещение, привлечь специалистов, способных пояснить нюансы и особенности их деятельности, которые в силу своей специфики сложны для понимания прокурору.

Законодательством предусмотрен механизм приостановки проверок, если действия либо бездействие проверяемого органа приводят к невозможности завершения проверки в пределах срока ее проведения. Проверка может быть приостановлена для проведения экспертиз, ревизий, инвентаризаций и других длительных исследований. На общий срок проведения проверки приостановка никак не влияет. По общему правилу не допускается приостановление проверочного мероприятия более чем на шесть месяцев. Прокурор, приняв решение о приостановлении либо возобновлении проверки, в обязательном порядке извещает проверяемое лицо.

Для примера рассмотрим особенности проведения прокурорской проверки в исправительных учреждениях.

Проверки условий содержания в местах лишения свободы и законности деятельности администраций исправительных учреждений проводятся ежемесячно. Прокурор при проведении проверки обязан выяснить, не ущемляются ли права осужденных. С этой целью анализируются факты применения мер поощрения и взыскания, рассмотрения администрациями предложений, заявлений и жалоб осужденных. Изучаются материалы о производственном травматизме, документы медсанчасти об обращении осужденных по поводу причинения им телесных повреждений.

Особое внимание обращается на материально-бытовое и медико-санитарное обеспечение осужденных, их трудовую занятость и наличие условий для получения образования. Для этого производится обход жилой и производственной зон, столовой, медицинской части и других помещений. Во время обхода прокурор вправе задавать осужденным вопросы, касающиеся их быта, условий труда, качества медицинского обслуживания и т.д. После чего, проводятся личные приемы, на которых прокурор дает разъяснения по возникшим у осужденных вопросам.

Наконец, итоговый этап – анализ и оценка результатов проверки. На данном этапе прокурор соотносит выявленные фактические нарушения действующего законодательства с их юридической квалификацией и

принимает соответствующие решение об устранении, пресечении или предупреждении нарушения закона и привлечении виновных лиц к ответственности. Подводя итог проведенной проверки, прокурор анализирует эффективность примененных тактических приемов.

Любое проверочное мероприятие завершается составлением процессуального документа, отражающего объем выполненной работы. При выявлении нарушений составляется справка и соответствующие акты прокурорского реагирования, если нарушений не обнаружено – акт установленного образца.

К примеру, можно выделить следующие средства прокурорского реагирования, которые прокурор вправе применить в рамках надзора за учреждениями ФСИН:

- протест на противоречащие закону приказы, распоряжения и иные акты администрации места содержания под стражей. К примеру, на незаконный приказ о наказании осужденного;
- представление об устранении нарушений уголовно-исполнительного законодательства (в частности ст. 82 УИК РФ);
- постановление о возбуждении дела об административном правонарушении либо о направлении материалов проверки в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании;
- постановление об отмене дисциплинарного взыскания и освобождении осужденного из штрафного изолятора. К примеру, постановление об отмене предупреждения, вынесенного в порядке ч. 2 ст. 46 УИК РФ;
- обращение в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов РФ, субъектов РФ, муниципальных образований;
- предостережение о недопустимости нарушения закона.



Так, 13 мая 2021 года была проведена прокурорская проверка исправительной колонии №10, расположенной в п.г.т. Волжский Самарской области. По результатам были выявлены факты нарушения требований санитарно-эпидемиологических требований в части организации приточно-вытяжной вентиляции в банно-прачечном комбинате, а также организации поточности технологического процесса в дезинфекционном отделении.

В связи с этим в отношении должностных лиц ФКУ ИК-10 прокурором было возбуждено два дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 6.3 КоАП РФ.

Ранее в 2020 году в этой же исправительной колонии было выявлено нарушение, выразившееся в отсутствии в жилых и производственных помещениях пожарной сигнализации и вторых эвакуационных выходов. Было внесено представление об устранении указанных нарушений, которое впоследствии администрация исправительного учреждения проигнорировала. В связи с этим прокуратура была вынуждена обратиться с административным исковым заявлением в суд. Красноярский районный суд Самарской области удовлетворил административное исковое заявление: признал незаконным бездействие администрации ФКУ ИК-10 и обязал ее устранить все выявленные нарушения законодательства о пожарной безопасности [33].

При проведении прокурорской проверки в ФКУ ИК-16 было указано на низкий процент осужденных, привлекаемых к оплачиваемому труду. Он не превышает 30%. Притом, что согласно закону, все осужденные обязаны трудиться в местах, определяемых администрацией исправительного учреждения, труд рассматривается как средство исправления [19, с. 150]. Данная ситуация в свою очередь порождает обоснованные жалобы потерпевших, которые не получают возмещение ущерба по имеющимся гражданским искам. В исправительной колонии №16 работает швейный цех, также у заключенных есть возможность заниматься металло- и деревообработкой. Администрация учреждения пояснила, что причина неполной занятости осужденных кроется в нехватке заказов.

В научной литературе и в практической деятельности прокуроров нет единства мнений относительно того, какая проверка считается результативной. С точки зрения теории результатом проверочных действий в равной степени является как наличие, так и отсутствие нарушения закона. С другой стороны, практика показывает, что проверка признается результативной только тогда, когда выявлено нарушение закона и установлено лицо, его допустившее.

Основные требования, предъявляемые к проверке: законность, оперативность и полнота. Их соблюдение позволит качественно и своевременно провести проверочное мероприятие. Нарушение требований к проведению проверки влечет за собой различные правовые последствия: от недействительности результатов проверки до привлечения работников прокуратуры к дисциплинарной ответственности.

Подводя итоги анализа надзорной деятельности органов прокуратуры РФ, следует отметить, что прокурорский надзор является специфическим видом государственной деятельности, направленным на выявление, устранение и предупреждение нарушений закона. Прокурорский надзор осуществляется в ряде направлений (отраслей). Каждая отрасль имеет свой предмет, объект, средства и методы осуществления надзора.

Методика и тактика прокурорской проверки отражают ее содержание и направлены на повышение эффективности всех этапов проверочной деятельности.

## **Глава 3 Проблемы и направления совершенствования деятельности прокуратуры РФ**

### **3.1 Актуальные проблемы деятельности прокуратуры РФ**

Институт прокуратуры необходим для стабильного функционирования общества и государства. Однако в настоящее время существует ряд проблем системного характера, которые негативно сказываются на эффективности и качестве прокурорской деятельности. К ним, в частности, можно отнести проявления коррупции, слабую профессиональную подготовку и высокую загруженность прокурорских работников.

Коррупция является одной из главных угроз национальной безопасности РФ, оказывающей серьезное дестабилизирующее воздействие на работу всей системы органов государственной власти. 9 декабря 2021 года в интервью РИА Новости Краснов И.В., комментируя коррупцию в органах прокуратуры, сообщил, что «за прошедшие полгода к уголовной ответственности привлечено 18 прокуроров, 19 уволено в связи с нарушением присяги» [10]. Большая часть коррупционных преступлений связана с получением взятки от субъектов предпринимательской деятельности за общее покровительство. Мнимое чувство безнаказанности толкает прокурорских работников на нарушение закона, за соблюдением которого они должны следить, что негативно сказывается на уровне доверия населения к институту прокуратуры в целом.

На плечах сотрудников прокуратуры лежит огромная ответственность перед обществом, что предопределяет установление высоких требований к моральным и профессиональным качествам работников. Кодекс этики прокурорского работника РФ устанавливает, что работники прокуратуры обязаны избегать имущественных связей, конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету прокуратуры РФ и тем самым

подорвать доверие общества к ее деятельности [26]. Вместе с тем, известно немало случаев, когда прокуроры пренебрегали данным правилом.

Так, 29 июня 2020 г. в г. Москве поздним вечером некий пьяный мужчина устроил дебош: вел себя агрессивно, ломился в один из частных домов, не желая никого слушать. По звонку испуганных жителей на место приезжает наряд полиции. Буйного гражданина задерживают и доставляют в районный отдел МВД. С каждой минутой гражданин становится все агрессивнее. Сотрудники ОВД предлагают ему пройти в камеру, пока будет оформляться административный материал. Перед этим его просят снять ремень, в ответ на эту просьбу Мыльников наносит удары полицейскому рукой и ногой. Его скручивают и отправляют в камеру. Поскольку документов у гражданина при себе не было, полицейским потребовалось некоторое время, чтобы установить его личность. Выяснилось, что задержанным является Игорь Мыльников, заместитель начальника управления физической защиты и обеспечения безопасности Генеральной прокуратуры РФ. Сравнительно недавно Мыльников получил звание «Почетный работник прокуратуры», в надзорном ведомстве отвечал за взаимодействие с МВД. Видимо именно поэтому он так дерзко вел себя с полицейскими, Мыльников был уверен, что ему ничего не грозит. Через пару часов после инцидента в отдел полиции приехали работники прокуратуры, они подтвердили личность Мыльникова и его особый правовой статус. По общему правилу задержание, привод, личный досмотр прокурора не допускаются. Скорее всего, на этом бы все и закончилось, однако видео попало в Интернет и привлекло внимание общественности и СМИ. Вскоре Генеральный прокурор РФ Игорь Краснов лично подписал распоряжение об увольнении Мыльникова за нарушение Кодекса профессиональной этики, который обязывает сотрудников прокуратуры быть тактичным, выдержанным и эмоционально устойчивым.

Дорогомиловский районный суд г. Москвы вынес в отношении Мыльникова обвинительный приговор по ч. 1 ст. 318 УК РФ и назначил штраф

в размере 150 тысяч рублей. Позже суд апелляционной инстанции прекратил уголовное дело на основании ст. 25.1 УПК РФ [29].

От правильной организации рабочего процесса зависит эффективность и качество деятельности прокурорских работников. На сегодняшний день практически не существует сферы общественной жизни, надзор над которой не осуществляли бы органы прокуратуры. Отсюда огромный объем и высокая интенсивность работы у прокуратур первичного звена.

Основная нагрузка приходится на помощников прокурора района, за каждым из них закрепляются отдельные участки работы по конкретному направлению прокурорского надзора. Функциональные обязанности каждого прокурорского работника фиксируются в соответствующем приказе руководителя прокуратуры. Помимо осуществления конкретного надзора и проведения по нему проверок, помощники прокурора также обязаны вести приёмы, дежурить, отвечать на обращения граждан, участвовать в рассмотрении дел судами, заполнять статистическую отчетность, выполнять бесконечный поток дополнительных поручений, поступающих из вышестоящих прокуратур. Постоянная нехватка времени вынуждает задерживаться допоздна и выходить на работу в выходные дни. Тратя половину своего рабочего времени на бумажную волокиту, сотрудники прокуратуры не видят реального результата своей деятельности, в связи с чем их мотивация к труду падает. Как правило, в органах прокуратуры высокая текучка кадров: многие не справляются с нагрузкой и увольняются.

Еще одной проблемой, снижающей эффективность деятельности органов прокуратуры, является погоня за статистическими показателями. Подобная «палочная» система втягивает прокуратуру в постоянное соревнование с самой собой, перед прокурорами ставится задача – обогнать количественные показатели прошлого года по выявленным нарушениям либо принятым мерам прокурорского реагирования. При этом качественные показатели, выражающиеся в полноте выявленных нарушений, реальном восстановлении нарушенных прав и законных интересов, отходят на второй

план. К примеру, при вынесении такого акта прокурорского реагирования, как представление, прокурору для статистики важно не реальное устранение выявленных нарушений закона, а то, что по итогам рассмотрения представления виновное лицо было привлечено к дисциплинарной ответственности.

Для успешного функционирования института прокуратуры необходима детальная законодательная регламентация всех аспектов его деятельности. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» закрепляет лишь общие положения организации и осуществления прокурорского надзора, более конкретно эти вопросы регулируются приказами Генерального прокурора РФ. Наличие огромного количества нормативных актов существенно затрудняет поиск конкретной правовой нормы, подлежащей применению. На современном этапе нуждаются в уточнении на законодательном уровне следующие вопросы: объем и характер надзорных полномочий прокурора, тактика и методика прокурорских проверок, пределы прокурорского надзора.

За 2021 год в органы прокуратуры поступило 5 126 925 обращений (в 2020 – 4 951 085), что свидетельствует о росте доверия населения к данному государственному институту. Следует отметить, что более 40% обращений граждан за 2021 год прокуроры переадресовали в другие органы. Причиной тому служит правило о том, что прокуратура не может подменять действия других специально созданных контролирующих органов, которые уполномочены следить за соблюдением законов в определенной сфере (ЖКХ, транспортная сфера и т.д.). К примеру, человеку не выплатили зарплату, продали некачественный товар либо не работает отопление в зимний период, протекает крыша. Есть непосредственные органы для решения данных проблем. Поэтому, чтобы не терять время на пересылку документов между ведомствами, необходимо понимать, какой именно орган компетентен рассматривать вашу жалобу. Так, в случае невыплаты зарплаты гражданину целесообразно вначале обратиться в государственную инспекцию труда, при

наличии проблем в сфере ЖКХ – в государственную жилищную инспекцию. Роспотребнадзор рассматривает обращения граждан в связи с продажей товара или оказанием услуги ненадлежащего качества и т.д. При этом лучше отдать предпочтение электронным приемным, это существенно сократит время на почтовую пересылку. Если вопрос так и не решился, то гражданин может смело идти за защитой в прокуратуру. В ходе прокурорской проверки можно оспорить результаты работы контролирующих органов и внести представление об устранении нарушений руководителю организации, которая недобросовестно исполнила свои непосредственные должностные обязанности, этим же представлением ставится вопрос и о привлечении к дисциплинарной ответственности лиц, по чьей халатности было допущено нарушения прав граждан. В случаях, когда гражданин недоволен действиями обоих ведомств, всегда есть возможность обратиться в вышестоящую инстанцию, а именно в областную прокуратуру, а затем и в Генеральную прокуратуру РФ.

И, тем не менее, граждане имеют полное право, минуя все специально уполномоченные органы, обращаться сразу в прокуратуру. Прокуратура не может отказать в принятии заявления (или жалобы), его принимают, регистрируют, после чего назначается конкретный исполнитель и в течение семи дней с момента регистрации обращение направляется по компетенции в тот орган (учреждение), которому оно подотчетно. Однако бывают случаи, когда прокуроры, стремясь повысить свои статистические показатели, проводят проверки по вопросам, не входящим в их компетенцию, тем самым подменяя полномочия других контрольно-надзорных органов.

По мнению Васюшкина В., для освобождения прокуратуры от несвойственных ей функций необходимо четко регламентировать случаи, когда вмешательство прокуратуры обосновано [3, с. 19]. В настоящий момент законодательно не закреплены критерии, которые позволили бы отграничить подмену функций от обоснованного проведения проверки.

### **3.2 Рекомендации по повышению эффективности деятельности прокуратуры РФ**

В настоящее время деятельность органов прокуратуры РФ по поддержанию законности и правопорядка в стране приобретает особую значимость. Прокуратура должна идти в ногу со временем, постоянно развиваться и оптимизировать свою деятельность с учетом интересов современного общества.

Повышенная нагрузка помощников прокурора, которая имеет место в настоящее время, продолжает оказывать негативное влияние на оперативность и эффективность прокурорского надзора и в целом на обеспечение законности в РФ. Согласно Указу Президента РФ от 05.07.2021 № 403 общая штатная численность органов прокуратуры РФ составляет 51 319 единиц [45]. Решение проблемы видится в принятии нового указа Президента РФ, который бы предусматривал увеличение штатной численности работников прокуратуры, а также в равномерном распределении производственной нагрузки с учетом способностей и опыта каждого конкретного сотрудника. Кроме того необходимо снизить количество заданий и поручений, поступающих из вышестоящих прокуратур. Работа по их исполнению проводится наряду с основными задачами и направлениями деятельности, и требует значительных временных затрат.

Также целесообразно освободить работников прокуратуры от несвойственных им функций, исключить необоснованную подмену полномочий других государственных контрольно-надзорных органов, сотрудники которых обладают более глубокими знаниями для проведения самостоятельной проверки.

При оценке эффективности деятельности прокуратур стоит начать уделять больше внимания качественным, а не только количественным показателям. Статистическую отчетность надлежит сократить, её формы упростить. Э.М. Абдуллаев справедливо отметил: «увеличение объема



аналитической работы, учета и отчетности, дифференцированная оценка деятельности нижестоящих прокуратур через сравнение с аналогичным периодом прошлого года объясняют отсутствие реальных положительных изменений в том или ином направлении надзорной деятельности при стабильном росте количества актов прокурорского реагирования, показателей выявленных нарушений и пр.» [1, с. 57].

Одним из факторов успешного функционирования органов прокуратуры является систематическое улучшение качества профессиональной подготовки работников. Российское законодательство обновляется довольно часто, в связи с этим возникает необходимость осуществления постоянного мониторинга как изменений в нормативных актах, так и складывающейся правоприменительной практики. Согласно Приказу Генеральной прокуратуры РФ от 22 декабря 2021 г. № 774 повышение квалификации, овладение необходимыми знаниями, умениями и навыками, а также поддержание их на должном уровне следует рассматривать в качестве служебной обязанности прокурорских работников и гражданских служащих [27]. Непрерывное повышение квалификации подразумевает под собой самостоятельную учебу по индивидуальным планам профессионального развития, участие в работе проводимых конференций, семинаров, стажировку в вышестоящих органах прокуратуры, прохождение обучения в институтах (филиалах) Университета прокуратуры РФ.

Особо важную роль в системе профессиональной подготовки играет институт наставничества, призванный содействовать скорейшей адаптации новых сотрудников. Задача наставника – развить у начинающих специалистов профессиональные качества и навыки, необходимые им для самостоятельной работы в органах прокуратуры. В ходе обучения формируется мировоззрение и система ценностей, подопечному разъясняется важность неукоснительного соблюдения служебной дисциплины, Присяги и Кодекса этики прокурорского работника РФ. Наиболее эффективными формами передачи опыта является

проведение показательных проверок, их планирование, совместное участие в судебных заседаниях, подготовка процессуальных документов.

Наставничество устанавливается на срок от шести месяцев до одного года с момента издания приказа (распоряжения) о назначении наставника. Критерии отбора наставников – стаж прокурорской деятельности не менее пяти лет, наличие педагогических навыков, отсутствие дисциплинарных взысканий, личное желание.

Выполнение обязанностей по наставничеству требует массу времени и сил, и нередко отвлекает наставника от осуществления основной служебной деятельности. В связи с этим заслуживает внимания опыт прокуратуры г. Екатеринбурга Свердловской области, в которой успешно практикуется такой метод, как «Час наставника». Ежедневно наставник назначает определенное время, когда работник может задать все интересующие его вопросы, попросить совета. Это время отводится только для общения с молодым сотрудником, что позволяет наставнику спланировать свой рабочий день таким образом, чтобы без спешки и, не отвлекаясь на другие дела, вести спокойную беседу с подопечным [17].

Чтобы наставничество возымело эффект, обе стороны должны быть заинтересованы в достижении наилучшего результата. Вследствие этого особого рассмотрения требует вопрос материального стимулирования деятельности наставника. В приложении № 6 приказа Генерального прокурора РФ от 22.12.2021 № 774 представлено типовое положение об организации наставничества, в соответствии с ним за образцовое выполнение служебного долга при осуществлении наставничества, значительный вклад в профессиональное становление и воспитание работников к наставникам могут быть применены меры поощрения. Кроме того осуществление наставнической деятельности в обязательном порядке учитывается при аттестации, решении вопросов об установлении наставнику доплаты за сложность, напряженность и высокие достижения в службе, о размере премирования и о включении в резерв кадров для выдвижения на руководящие должности [27].

К примеру, в Иркутской области ежегодно проводится смотр-конкурс на «Лучшего наставника в органах прокуратуры Иркутской области». Итоги данного конкурса подводятся специальной комиссией и утверждаются коллегией прокуратуры области. Победителю, занявшему 1 призовое место, вручается Почетная грамота прокурора области с одновременным назначением премии в размере одного должностного оклада, за 2 место вручается Грамота прокурора области и премия в размере 0,5 должностного оклада, за 3 место – объявляется благодарностью прокурора области.

Большим стимулом могло бы стать закрепление в приказе Генерального прокурора РФ обязанности предоставлять наставникам фиксированную денежную выплату за каждый месяц обучения подопечного. При этом уточнить, что в каждом конкретном случае размер выплаты может быть увеличен в зависимости от количества прикрепленных к наставнику молодых специалистов и уровня их профессиональной подготовки.

Анализ нормативно-правовой базы деятельности органов прокуратуры в РФ показал, что она нуждается в совершенствовании и дополнении. По-прежнему остается актуальной проблема неоднозначного положения прокуратуры в системе разделения властей. Для ее решения целесообразно закрепить в ст. 129 Конституции РФ место и роль прокуратуры среди органов государственной власти, её особый правовой статус, самостоятельность и независимость от традиционных ветвей власти.

Издание большого количества нормативных актов приводит к появлению пробелов и нелогичности отдельных положений. Встречается точка зрения, в соответствии с которой основополагающие нормы, регламентирующие прокурорскую деятельность и рассредоточенные по разным нормативным правовым актам, следует объединить в едином федеральном конституционном законе. Однако у данного предложения есть один существенный недостаток. Учитывая порядок принятия федерального конституционного закона, вносить в него изменения будет гораздо сложнее,

что скажется на оперативности законодательного акта, его соответствии современным реалиям.

Следует отметить отсутствие в действующей редакции Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» четкой регламентации как самого понятия акта прокурорского реагирования, так и его содержания, характерных черт и форм выражения [37]. Данная правовая неопределенность вызывает многочисленные дискуссии в научном сообществе. Как правило, под актом прокурорского реагирования понимают правовое средство, выраженное в форме протеста, представления, постановления и предостережения о недопустимости нарушения закона. Однако ряд ученых дополнительно включают в этот перечень требование об изменении нормативного правового акта, вносимое в порядке ст. 9.1. Закона о прокуратуре РФ, и заявление в суд. Некоторые акты прокурорского реагирования не упоминаются в Законе о прокуратуре РФ, они нашли свое отражение в иных нормативных актах и активно применяются на практике. К примеру, Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» наделяет Генерального прокурора РФ и подчиненных ему соответствующих прокуроров правом выносить следующие правовые акты:

- предупреждение общественному или религиозному объединению либо иной организации о недопустимости осуществления экстремистской деятельности (ст. 7);
- предупреждение о недопустимости распространения экстремистских материалов через средство массовой информации и осуществления им экстремистской деятельности (ст. 8);
- решение о приостановлении деятельности общественного или религиозного объединения (ст. 10).

Отсутствие надлежащего правового регулирования актов прокурорского реагирования негативно влияет на практику их применения. Данная правовая неопределенность может быть устранена путем добавления в федеральный закон новой главы под названием «Акты прокурорского реагирования». В

первой статье главы следует изложить понятие актов прокурорского реагирования и их исчерпывающий перечень. В последующих статьях отдельно охарактеризовать каждый акт прокурорского реагирования.

Понятие акта прокурорского реагирования должно отражать те существенные признаки, которые позволяют отличать их от иных правовых средств прокурора. Правовое средство – это закрепленный законом способ выявления, устранения и предупреждения нарушений законов. В частности, к правовым средствам можно отнести личные приемы граждан, чтение лекций в образовательных учреждениях, разъяснения законодательства в СМИ (пресса, радио, телевидение и т.д.). Универсальным правовым средством выявления и профилактики нарушений, применяемым в надзорной деятельности, является прокурорская проверка. Таким образом, правовое средство представляет собой понятие более широкое по объему, чем акт прокурорского реагирования.

Н.Р. Корешникова дала следующее определение актам прокурорского реагирования: «составленные в определенной письменной форме документы юрисдикционного характера, отвечающие требованиям обоснованности, законности и целесообразности, применяемые указанными в законе должностными лицами органов прокуратуры, посредством которых реализуются нормативно закрепленные правовые средства реагирования прокурора в процессе осуществления своих надзорных и ненадзорных полномочий» [15, с. 302]. В данном определении нашли отражение такие основные признаки актов прокурорского реагирования как письменная форма, императивность, индивидуальность и юрисдикционный характер. Последний признак предопределяет наличие у акта определенной структуры – вводная, описательная, мотивировочная и результативная части.

Рассмотрим, каким образом регулируется данный вопрос в законодательстве других стран. Так, в Законе Республики Казахстан от 30 июня 2017 года № 81-VI «О прокуратуре» предусмотрена глава 5 «Правовые

акты прокуратуры». Согласно ст. 23 данного закона все правовые акты прокуратуры подразделяются на три группы:

- акты прокурорского надзора: протест, санкция, указание, представление, постановление;
- акты прокурорского реагирования: ходатайство, заявление, обращение, разъяснение закона;
- акты, регулирующие вопросы организации и деятельности прокуратуры: приказы, распоряжения, положения, инструкции, регламенты и другие.

В Законе Азербайджанской Республики от 7 декабря 1999 года № 767-IQ «О прокуратуре» прокурорским актам также посвящена отдельная глава. При реализации своих полномочий прокурор вправе вынести следующие акты: предупреждение, представление, решение, письменное указание, исковое заявление (заявление), протест против решений суда.

Заслуживает внимания мнение известного ученого-правоведа и государственного деятеля А.Я. Сухарева, который предлагает следующие пути повышения эффективности прокурорского надзора: «внести изменения, направленные на усиления независимости прокуратуры, не допускать вмешательства в ее надзорную и иную деятельность, предоставить право осуществлять надзор за законностью правовых актов, принимаемых Правительством РФ, предусмотреть более весомую роль прокурора в «цивильных» секторах судопроизводства и в надзоре за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность» [38, с. 471].

На протяжении долгого времени многими учеными высказывалось мнение о необходимости наделения Генерального прокурора РФ правом законодательной инициативы. Согласно действующему законодательству при обнаружении законодательных дефектов Генеральный прокурор РФ должен обратиться со своим предложением в орган, обладающий правом законодательной инициативы, который от своего имени с собственными

доработками либо без них может внести данный законопроект в Государственную Думу РФ.

Еще в 1998 году членами Совета Федерации был предложен законопроект, предусматривающий наделение Генерального прокурора РФ правом законодательной инициативы, а также правом обращения с запросом в Конституционный Суд [28]. Авторами законопроекта выступили В.М. Платонов, Д.И. Табаев, В.И. Платов, С.В. Вавилов и др. В проекте закона была использована формулировка, которая имеется в Конституции РФ по отношению к высшим судам, где говорится, что они имеют право законодательной инициативы по вопросам своей деятельности.

Против поправок выступила Е.Б. Мизулина, депутат партии «Яблоко». По ее мнению, прокуратура как контролирующий орган не должен участвовать в процессе создания законов: «Как только мы предоставляем ей возможность еще и писать, и вносить законопроекты, мы сразу делаем ее пристрастной». Кроме того, Е.Б. Мизулина выразила опасение, что расширение функций прокурора в данной сфере будет осуществляться в ущерб основным направлениям деятельности органов прокуратуры РФ. В ответ на данное замечание Платонов В.М. уточнил, что законодательная инициатива – это право, а не обязанность Генерального прокурора РФ, воспользоваться этим правом или нет решать ему самому.

Несмотря на то, что законопроект был отклонен, в целом выдвинутая инициатива была воспринята положительно. Так, по итогам голосования 246 человек проголосовали за (54,7%), 15 человек проголосовали против (3,3%), 1 человек воздержался (0,2%). Всего в голосовании приняли участие 262 человек.

В связи со спецификой прокурорской деятельности, призванной обеспечивать законность в нашей стране, именно прокуроры имеют наиболее точное представление, как действительно работают законы, какие пробелы и коллизии следует устранить для эффективной работы всей правовой системы. Отнесение Генерального прокурора РФ к субъектам законодательной

инициативы способствовало бы существенному повышению качества принимаемых нормативных актов. Для этого необходимо ч. 1 ст. 104 Конституции РФ изложить в следующей редакции: «Право законодательной инициативы принадлежит Президенту РФ, Совету Федерации, сенаторам РФ, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов РФ. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду РФ, Верховному Суду РФ и Генеральному прокурору РФ по вопросам их ведения».

Таким образом, проведенный анализ позволил выявить следующие проблемы: слабая профессиональная подготовка и низкий уровень морально-этических качеств работников прокуратуры, высокая нагрузка, «погоня за показателями», правовая неопределенность отдельных аспектов деятельности. Все эти проблемы препятствуют нормальному функционированию и развитию института прокуратуры.

Совершенствование законодательства должно идти по пути усиления роли и повышения статуса прокуратуры РФ. Так, следует закрепить особый статус прокуратуры в Конституции РФ, а также предоставить Генеральному прокурору РФ право законодательной инициативы.



## Заключение

В первой главе мы выяснили, что прокуратура РФ представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, призванную обеспечивать верховенство закона на территории нашего государства. Данный конституционно-правовой институт имеет особый статус, его нельзя отнести ни к одной из традиционных ветвей государственной власти. Организационная независимость и функциональная самостоятельность прокуратуры делает ее неотъемлемым элементом системы сдержек и противовесов в РФ.

В систему прокуратуры РФ входят как территориальные, так и специализированные прокуратуры, которые осуществляют свою деятельность в отношении особых поднадзорных объектов. Целью создания транспортных, природоохранных, военных и иных видов специализированных прокуратур является повышение эффективности и качества деятельности работников прокуратуры в специфических социально значимых сферах правовых отношений.

Формы прокурорской деятельности разнообразны. Законодательством РФ установлен достаточно широкий перечень направлений прокурорской деятельности. К ним относятся: прокурорский надзор, уголовное преследование, участие прокурора в рассмотрении дел судами, координация работы правоохранительных органов по борьбе с преступностью, международное сотрудничество, участие в правотворческой деятельности.

Во второй главе, подводя итоги анализа надзорной деятельности органов прокуратуры РФ, мы отметили, что прокурорский надзор является специфическим видом государственной деятельности, направленным на выявление, устранение и предупреждение нарушений закона. Прокурорский надзор осуществляется в ряде направлений (отраслей). Каждая отрасль имеет свой предмет, объект, средства и методы осуществления надзора.

Универсальным правовым средством выявления и профилактики нарушений закона, применяемым в надзорной деятельности, является

прокурорская проверка. Методика и тактика прокурорской проверки отражают ее содержание и направлены на повышение эффективности всех этапов проверочной деятельности от подготовки до оценки полученных результатов.

В рамках третьей главы были выявлены следующие актуальные проблемы института прокуратуры РФ и сформулированы рекомендации по их устранению.

Во-первых, несовершенство законодательной базы. Отсутствует четкая регламентация роли и места прокуратуры РФ в иерархии государственно-правовых институтов. В связи с этим целесообразно закрепить в ст. 129 Конституции РФ особый правовой статус прокуратуры как независимого конституционного органа.

В целях недопущения необоснованной подмены полномочий других контрольно-надзорных органов необходимо детализировать на законодательном уровне следующие вопросы: объем и характер надзорных полномочий прокурора, пределы прокурорского надзора, основания и поводы прокурорских проверок. Также нуждается в совершенствовании правовое регулирование актов прокурорского реагирования. В Законе о прокуратуре не закреплено ни само понятие акта прокурорского реагирования, ни его содержание, характерные черты и формы выражения. Данная правовая неопределенность может быть устранена путем добавления в федеральный закон новой главы под названием «Акты прокурорского реагирования». В первой статье главы следует изложить понятие актов прокурорского реагирования и их исчерпывающий перечень. В последующих статьях отдельно охарактеризовать каждый акт прокурорского реагирования.

Во-вторых, высокая загруженность прокурорских работников и вызванная этим текучесть кадров негативно сказывается на эффективности деятельности органов прокуратуры РФ. Снижение нагрузки возможно за счет изменения штатной численности работников, увеличения количества ставок помощников прокуроров. Также предлагается снизить количество заданий и

поручений, поступающих из вышестоящих прокуратур, сократить статистическую отчетность, упростить ее формы.

В-третьих, слабая профессиональная подготовка прокурорских работников. Рекомендуется обратить внимание на перспективы развития и совершенствования института наставничества. Наставничество является одним из действенных методов обучения и профессиональной адаптации молодых специалистов. На данный момент большинство наставников относятся к выполнению своих обязанностей формально и отстраненно. Для вовлеченности наставников в процесс обучения необходима тщательно разработанная система материального стимулирования их деятельности.

В-четвертых, оценка работы органов прокуратуры РФ по «палочной» системе. Количественные показатели не должны ставиться в приоритет. В первую очередь надлежит учитывать реальные результаты деятельности прокуроров: фактическое устранение выявленных нарушений, восстановление прав и законных интересов граждан и т.д.

В-пятых, отсутствие права законодательной инициативы у Генерального прокурора РФ. Отнесение Генерального прокурора РФ к субъектам законодательной инициативы способствовало бы существенному повышению качества принимаемых нормативных актов, ведь именно прокуроры имеют наиболее точное представление, как действительно работают законы, какие пробелы и коллизии возникают в правоприменительной практике.

Предложенные пути решения выявленных проблем призваны повысить эффективность деятельности прокуратуры РФ по защите прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых интересов общества и государства.

Таким образом, поставленные задачи были выполнены, цель достигнута.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Абдуллаев Э.М. О некоторых аспектах организации документооборота в органах прокуратуры / Э.М. Абдуллаев // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. – 2019. – № 6. – С. 56-59.
2. Бабкин Л.М., Булатецкий С.В., Родин А.Е., Шкабин Г.С. Координирующая роль международной ассоциации прокуроров в борьбе с преступностью // Юристъ-Правоведъ. – 2017. – № 2(81). – С. 37-43.
3. Васюшкин В.В. Пределы прокурорского надзора / В.В. Васюшкин // Законность. – 2010. – № 11(913). – С. 15-19.
4. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 30.12.2021, с изм. от 10.03.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.02.2022) // СЗ РФ. – 18.11.2002. – № 46. – ст. 4532.
5. Декрет СНК РСФСР о суде № 1 от 22.11.1917 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5312/> (дата обращения: 08.12.2021).
6. Дицевич Я.Б. Актуальные направления деятельности органов прокуратуры в сфере охраны окружающей среды: монография / Я.Б. Дицевич. – Иркутск: Иркутский юридический институт (филиал) Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – 2017. – 203 с.
7. Ерёмин А.В. История отечественной прокуратуры: учебное пособие / А.В. Ерёмин. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации. – 2018. – С. 136.
8. Жариков Ю.С. Основы организации прокуратуры и прокурорского надзора: учебник / Ю.С. Жариков. – Москва: Ай Пи Ар Медиа, 2021. – 206 с.
9. Законодательство императрицы Елизаветы Петровны / сост. и автор вступ. статьи В.А. Томсинов. – М. : Зерцало, 2009. – С. 257.

10. Игорь Краснов: «решалам» в прокурорских рядах мало не покажется [Электронный ресурс] // РИА Новости. – Режим доступа: URL: <https://ria.ru/20211209/krasnov-1762837054.html> (дата обращения: 12.03.2022).

11. Каух П.В. Проблемы совершенствования прокурорской деятельности в России / П. В. Каух // Инновации. Наука. Образование. – 2021. – № 32. – С. 293-305.

12. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 26.03.2022) // СЗ РФ. – 07.01.2002. – № 1 (ч. I). – ст. 1.

13. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СЗ РФ. – 01.07.2020. – № 31, ст. 4398.

14. Копылова О. П. Роль прокуратуры в борьбе с экологическими преступлениями / О. П. Копылова, С. В. Медведева, А. Г. Карташова // Вестник экономики, права и социологии. – 2018. – № 3. – С. 92-95.

15. Корешникова Н.Р. К вопросу о понятии и сущности актов прокурорского реагирования современной российской прокуратуры / Н. Р. Корешникова // Пробелы в российском законодательстве. – 2010. – № 2. – С. 301-304.

16. Коршунова О.Н. Прокурорская проверка. Методика и тактика проведения / О. Н. Коршунова, Е. А. Бурмистрова, И. И. Головки [и др.] // Москва: Редакционно-издательское объединение «Новая юстиция». – 2019. – 408 с.

17. Кулакова Н.А. Наставничество как элемент системы подготовки кадров для органов прокуратуры Российской Федерации / Н. А. Кулакова // Вестник Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан. – 2017. – № 1. – С. 121-126.

18. Мищенко В.Ю. Правотворческая функция органов прокуратуры как инструмент защиты прав и свобод человека и гражданина / В.Ю. Мищенко //

Роль государства в обеспечении прав и свобод человека: эволюция и перспективы развития / Таврическая академия (СтП) «КФУ им. В.И. Вернадского». – Симферополь. – 2017. – С. 93-95.

19. Мошненко О.В. Основные направления взаимодействия специализированных прокуратур с исправительными учреждениями по вопросам охраны труда осужденных / О. В. Мошненко, И. М. Платов // Вестник Кузбасского института. – 2018. – № 3(36). – С. 149-155.

20. Постановление № 5-173/2019 от 18 сентября 2019 г. по делу № 5-173/2019 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: // <https://sudact.ru/regular/doc/TV198mWzwi1j/> (дата обращения: 08.02.2022).

21. Постановление № 5-195/2015 от 21 июля 2015 г. по делу № 5-195/2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: // <https://sudact.ru/regular/doc/RncTANaDgNmх/> (дата обращения: 08.03.2021).

22. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.11.2015 № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства» // Российская газета. – 30.11.2015. – №270.

23. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 07.05.2008 № 84 (ред. от 21.08.2019) «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_120165/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120165/) (дата обращения: 17.12.2018)

24. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 15.02.2011 № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» // Законность. – 2011. – № 5.

25. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 15.07.2011 № 211 (ред. от 18.07.2018) «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере» // Законность. – 2011. – № 11(925). – С. 69-74.

26. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17.03.2010 № 114 (ред. от 16.09.2020) «Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации» // Законность. – 2010. – № 6.

27. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 22.12.2021 № 774 «О системе подготовки кадров, дополнительного профессионального образования работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации» // Законность. – 2022. – № 2.

28. Проект федерального закона № 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» [Электронный ресурс] // СОЗД. – Режим доступа: URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/98094934-2> (дата обращения: 11.03.2022).

29. Прокурор-дебошир Мыльников не избежал судимости [Электронный ресурс] // ПАСМИ. – Режим доступа: URL: <https://pasmi.ru/archive/277209/> (дата обращения: 28.03.2022).

30. Результаты деятельности органов прокуратуры РФ [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. – Режим доступа: URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result> (дата обращения: 10.04.2022).

31. Решение Данковского городского суда Липецкой области от 28 июля 2020 г. по делу № 2-354/2020 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: [sudact.ru/regular/doc/FjTUsNcA7cY4/](http://sudact.ru/regular/doc/FjTUsNcA7cY4/) (дата обращения: 25.11.2021).

32. Решение Краснознаменского районного суда Калининградской области от 29 мая 2020 г. по делу № 2-54/2020 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: [sudact.ru/regular/doc/iitCaxCMj8JV/](http://sudact.ru/regular/doc/iitCaxCMj8JV/) (дата обращения: 25.11.2021).

33. Решение Красноярского районного суда Самарской области от 3 февраля 2020 г. по делу № 2-2395/2019 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: // <https://sudact.ru/regular/doc/Nm65MXYjE7Ll/> (дата обращения: 17.11.2021).

34. Решение Нязепетровского районного суда Челябинской области от 15 июля 2020 г. по делу № 2-117/2020 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: // [sudact.ru/regular/doc/6ZXvN99olaYt/](https://sudact.ru/regular/doc/6ZXvN99olaYt/) (дата обращения: 26.12.2021).

35. Рубцова М.В. Обеспечение безопасности на транспорте средствами прокурорского надзора / М. В. Рубцова // *Sciences of Europe*. – 2021. – № 69-2(69). – С. 7-11.

36. Саврико И.В. Процедура экстрадиции из Великобритании в Россию / И.В. Саврико. — Текст: непосредственный // *Молодой ученый*. – 2019. – № 2 (240). – С. 149-151.

37. Степанова В.А. К вопросу о понятии акта прокурорского реагирования / В. А. Степанова // *Молодой ученый*. – 2021. – № 20 (362). – С. 368-371.

38. Сухарев А.Я. Прокурорский надзор: учебник / под ред. А.Я. Сухарева. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма: ИНФРА-М – 2021. – 480 с.

39. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ (ред. от 21.12.2021) // СЗ РФ. – 13.01.1997. – № 2 ст. 198.

40. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 25.03.2022) // СЗ РФ. – 24.12.2001. – № 52 (I часть). – ст. 4921.

41. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 25.03.2022) // СЗ РФ. – 17.06.1996. – № 25. – ст. 2954.

42. Указ императрицы Екатерины II «Учреждения для управления губерний» от 7 ноября 1775 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: [https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/2350/#sub\\_para\\_N\\_27](https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/2350/#sub_para_N_27) (дата обращения: 08.12.2021).



43. Указ Петра I от 18 января 1722 года «Об установлении должности прокуроров в надворных судах и в пределах компетенции надворных судов в делах по доносам фискальных и прочих людей» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: [https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/2350/#sub\\_para\\_N\\_27](https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/2350/#sub_para_N_27) (дата обращения: 08.12.2021).

44. Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.01.2022).

45. Указ Президента РФ от 05.07.2021 № 403 «Об общей штатной численности органов прокуратуры Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.04.2022).

46. Устав Самарской области от 18 декабря 2006 года № 179-ГД // «Волжская коммуна». – 20.12.2006. – № 237 (25790).

47. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 г. № 2202-1 // СЗ РФ. – 20.11.95. – № 47. – ст. 4472.

48. Федеральный закон «Об исполнительном производстве» от 02.10.2007 № 229-ФЗ // СЗ РФ. – 08.10.2007. – № 41. – ст. 4849.

49. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ // СЗ РФ. – 18.10.1999. – № 42. – ст. 5005.

50. Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12.08.1995 № 144-ФЗ // СЗ РФ. – 1995. – № 33. – ст. 3349.

51. Федеральный закон «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации» от 21.07.1997 № 118-ФЗ // СЗ РФ. – 28.07.1997. – № 30. – ст. 3590.

52. Филиппова, Н. В. Деятельность органов военной прокуратуры как важный фактор обеспечения прав и свобод военнослужащих /

Н.В. Филиппова, Е.П. Пашкова, А.Е. Самарцева // Вопросы науки и образования. – 2018. – № 27(39). – С. 73-75.

53. International Association of Prosecutors [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <https://www.iap-association.org/Associations/Home.aspx> (дата обращения: 25.11.2021).