

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

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры)

40.05.01 «Правовое обеспечение национальной безопасности»

(код и наименование направления подготовки, специальности)

государственно - правовой

(направленность (профиль)/специализация)

## ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

на тему «Конституционно-правовые основы организации и деятельности  
прокуратуры в Российской Федерации»

Студент

М.А. Колодяжная

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

В.В. Романова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

**Допустить к защите**

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

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

(личная подпись)

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_\_ г.

Тольятти 2019

## Аннотация

Тема: «Конституционно-правовые основы организации и деятельности прокуратуры в Российской Федерации».

Актуальность темы: несмотря на то, что прокуратура является одним из важнейших институтов общества и государства, который оперативно и своевременно реагирует на нарушения закона, по сей день многие вопросы законодательного регулирования, связанные с ее деятельностью остаются неразрешенными. Таким образом, вопрос о роли и значении прокуратуры как государственного института сохраняет чрезвычайную актуальность.

Цель: определить место и роль прокуратуры Российской Федерации в системе органов государственной власти, посредством проведения теоретико-правового анализа правового статуса прокуратуры Российской Федерации в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

Задачи: определение места и роли прокуратуры в системе органов государственной власти; анализ системы и структуры органов прокуратуры; выявление принципов организации и деятельности прокуратуры; исследование основных функций прокуратуры; выявление особенностей общенадзорных функций прокуратуры; исследование обеспечения органами российской прокуратуры защиты прав и свобод человека; исследование уголовного преследования как одного из основных направлений деятельности прокуратуры Российской Федерации

Объект: прокуратура Российской Федерации как единая федеральная централизованная система органов государства.

Предмет: нормативные правовые акты, регулирующие взаимодействие органов прокуратуры с государственными органами.

При написании выпускной квалификационной работы автор изучал и анализировал труды ученых, занимающихся исследованиями правового статуса прокуратуры, в частности: И.А. Антонова, В.А. Горленко, В.И. Баскова, Д.М. Беровой, С.Г. Буянского, В.П. Векшина, А.Ю. Винокурова, О.В. Воронина, А.Х.

Казариной, Н.А. Колоколова, Б.В. Коробейникова, Р.Б. Осокина, В.П. Рябцева, В.Б. Ястребова и др.

Нормативной основой выпускной квалификационной работы являются - Конституция Российской Федерации, Уголовно-процессуальный и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», другие федеральные законы и нормативные правовые акты, регулирующие деятельность прокуратуры.

Структура выпускной квалификационной работы predetermined поставленными целью и задачами исследования и включает – введение, две главы, заключение и список используемых источников.

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ.....	5
ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И ПРИРОДА ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ.....	8
1.1. Место и роль прокуратуры в системе органов государственной власти.....	8
1.2. Система и структура органов прокуратуры.....	15
1.3. Принципы организации и деятельности прокуратуры.....	21
ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ ПРОКУРАТУРЫ.....	33
2.1. Основные функции прокуратуры.....	33
2.2. Общенадзорные функции прокуратуры.....	40
2.3. Обеспечение органами российской прокуратуры защиты прав и свобод человека.....	52
2.4. Уголовное преследование как одно из основных направлений деятельности прокуратуры Российской Федерации.....	58
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	66
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	70

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы выпускной квалификационной работы «Конституционно-правовые основы организации и деятельности прокуратуры в Российской Федерации» заключается в том, что, несмотря на то, что прокуратура является одним из важнейших институтов общества и государства, который оперативно и своевременно реагирует на нарушения закона, по сей день многие вопросы законодательного регулирования, связанные с ее деятельностью остаются неразрешенными.

Во-первых, на уровне Конституции Российской Федерации не решен вопрос о месте прокуратуры в системе государственных органов, а также не урегулированы концептуальные начала ее деятельности. При этом нельзя признать исчерпывающими принципы организации и деятельности прокуратуры, изложенные в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>1</sup>, которые по большей части специализируются на принципах централизованности и законности.

Во-вторых, несмотря на то, что прокуратура является конституционным органом, осуществляющий надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов на всей территории Российской Федерации, ее правовой статус регулируется федеральным законом.

Таким образом, вопрос о роли и значении прокуратуры как государственного института сохраняет чрезвычайную актуальность.

В связи с изложенным, цель настоящей выпускной квалификационной работы – определить место и роль прокуратуры Российской Федерации в системе органов государственной власти, посредством проведения теоретико-правового анализа правового статуса прокуратуры Российской Федерации в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

Поставленная цель требует решения ряда задач:

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 27.12.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

- 1) определение места и роли прокуратуры в системе органов государственной власти;
- 2) анализ системы и структуры органов прокуратуры;
- 3) выявление принципов организации и деятельности прокуратуры;
- 4) исследование основных функций прокуратуры;
- 5) выявление особенностей общенадзорных функций прокуратуры;
- 6) исследование обеспечения органами российской прокуратуры защиты прав и свобод человека;
- 7) исследование уголовного преследования как одного из основных направлений деятельности прокуратуры Российской Федерации

Объектом исследований является прокуратура Российской Федерации как единая федеральная централизованная система органов государства.

Предметом исследования являются нормативные правовые акты, регулирующие взаимодействие органов прокуратуры с государственными органами.

При написании выпускной квалификационной работы автор изучал и анализировал труды ученых, занимающихся исследованиями правового статуса прокуратуры, в частности: И.А. Антонова, В.А. Горленко, В.И. Баскова, Д.М. Беровой, С.Г. Буянского, В.П. Векшина, А.Ю. Винокурова, О.В. Воронина, А.Х. Казариной, Н.А. Колоколова, Б.В. Коробейникова, Р.Б. Осокина, В.П. Рябцева, В.Б. Ястребова и др.

Нормативной основой выпускной квалификационной работы являются - Конституция Российской Федерации, Уголовно-процессуальный и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>2</sup>, другие федеральные законы и нормативные правовые акты, регулирующие деятельность прокуратуры.

---

<sup>2</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 27.12.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

Структура выпускной квалификационной работы predetermined поставленными целью и задачами исследования и включает – введение, две главы, заключение и список используемых источников.

# ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И ПРИРОДА ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

## 1.1. Место и роль прокуратуры в системе органов государственной власти

Роль и место прокуратуры в системе государственных органов с одной стороны достаточно изучены, по данному вопросу проведено множество исследований, опубликовано много научных статей, защищено диссертаций. В то же время имеется ряд дискуссионных вопросов. Мнения по вопросу места прокуратуры в государственном механизме, оптимальна ли ее структура и ее функции и сегодня вызывают много споров.

Чтобы разобраться с местом прокуратуры в системе государственных органов необходимо обратиться к истокам ее формирования и провести краткий исторический анализ становления и развития прокуратуры.

Возникновение прокуратуры связывают с именем Петра Великого, с приходом которого к власти Россия встала на путь абсолютизма. 12 января 1722 года был издан Указ, согласно которому была введена должность Генерал-прокурора<sup>3</sup>. Главная задача нового учреждения - «уничтожить или ослабить зло, проистекающее из беспорядков в делах, неправосудия, взяточничества и беззакония»<sup>4</sup>. Во главе Сената был поставлен Генерал-прокурор, а его заместителем и помощником был обер-прокурор. С позиций сегодняшнего дня прокуратура была создана для надзора за деятельностью Сената, для противодействия коррупции и установления надзора за законодательством.

Анна Иоанновна продолжила преобразования Петра и в 1731 году прокурорский надзор был введен по всей стране. 2 апреля 1731 года Сенатом был издан Указ «Об определении прокуроров в Юстиц-коллегию и в губернии, и о сочинении им Инструкции для порядочного отправления дел по их

---

<sup>3</sup> Указ Петра I от 27.04.1722 г. «О должности Генерал-прокурора» // История государства и права России в документах и материалах. С древнейших времен по 1930 г. / Автор сост. И.Н. Кузнецов. Минск: Амалфея, 2005. С. 181-184.

<sup>4</sup> Цит. по: Афанасьев Д.В. Прокуратура России: история и современность // Ростовский научный журнал. 2017. № 1. С. 140.



должности»<sup>5</sup>. В задачи прокуроров согласно инструкции, входило: посещение тюрем; составление списков лиц, взятых под стражу; наблюдение за питанием арестантов; освидетельствование умалишенных и другие надзорные функции.

Новой ступенью в развитии прокуратуры является принятие Указа «О правах Сената» и «Манифеста об учреждении министерств»<sup>6</sup>. В 1802 году манифестом были изменены задачи министра юстиции: управление личным составом судебной системы, общий надзор за судебными органами, реформирование судебных органов, охрана прав дворянства на землю.

Таким образом, с момента образования прокуратура была авторитетным государственным органом, наделенным широкими полномочиями. Но уже к началу XIX века она утратила часть полномочий и из органа надзора за правопорядком и исполнением законодательства прокуратура превратилась в полицейский орган государства для защиты и охраны прав и привилегий высших слоев общества<sup>7</sup>. Прокуратура осуществляла надзор за законностью в проведении расследования, судопроизводства и исполнения решения суда, а также поддержания обвинения в процессе. Прокуратура получила исключительное полномочие – судебный надзор. Общий надзор – на усмотрение министра юстиции.

В целом в XIX в. прокуратура была отнесена к исполнительной ветви власти, так как полномочия Генерал-прокурора были переданы министру юстиции.

После Октябрьской революции 1917 года большевики ликвидировали все царские органы управления. Декретом о суде № 1 от 24 ноября 1917 г.<sup>8</sup> была ликвидирована прокуратура. Общий надзор был рассредоточен по многим ведомствам, полномочия прокуратуры находились в руках совершенно разных

---

<sup>5</sup> Указ от 02.04.1731 г. «Об определении прокуроров в юстиц-коллегию и в губернии, и о сочинении им инструкции для порядочного отправления дел по их должности» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://рустрана.рф/article.php?nid=16616> (Дата обращения: 30.04.2019 г.).

<sup>6</sup> Манифест об учреждении Министерств от 08.09.1802 г. // История государства и права России в документах и материалах. С древнейших времен по 1930 г. / Автор сост. И.Н. Кузнецов. Минск: Амалфея, 2005. С. 216-219.

<sup>7</sup> Афанасьев Д.В. Прокуратура России: история и современность // Ростовский научный журнал. 2017. № 1. С. 140.

<sup>8</sup> Декрет СНК РСФСР от 24.11.1917 г. «О суде» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

органов власти. Естественно это привело к ненадлежащему исполнению функции надзора, что не могло не отразиться на судебной системе в целом.

В мае 1922 года было принято Положение о прокурорском надзоре согласно которому «в целях осуществления надзора за соблюдением законов и в интересах правильной постановки борьбы с преступностью Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет» постановил возложить на Прокуратуру:

«а) осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений;

б) непосредственное наблюдение за деятельностью следственных органов дознания в области раскрытия преступлений, а также за деятельностью органов Государственного Политического Управления;

в) поддержание обвинения на суде;

г) наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей»<sup>9</sup>.

На образованную в 1933 году Прокуратуру СССР были возложены обязанности «по надзору за соответствием постановлений и распоряжений ведомств, республиканских и местных органов Конституции и всему законодательству Союза, обязанности по судебному надзору, по возбуждению уголовного преследования и поддержанию обвинения, надзору за законностью действий правоохранительных органов»<sup>10</sup>.

Централизация системы органов прокуратуры была завершена Конституцией СССР 1936 г.<sup>11</sup>, которая подчинила республиканские прокуратуры

<sup>9</sup> Постановление ВЦИК от 28.05.1922 г. «Положение о прокурорском надзоре» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

<sup>10</sup> Постановление ЦИК СССР № 84, СНК СССР № 2621 от 17.12.1933 г. «Положение о прокуратуре Союза ССР» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

<sup>11</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

органам Союза. Прокуратуры вышла из подчинения правительства и стала зависеть от высшего органа власти Союза - Верховного Совета.

Указ Верховного Совета 1955 года «О прокурорском надзоре в СССР»<sup>12</sup> детализировал виды осуществления надзора, функции прокуратуры в органах предварительного следствия и органов дознания. Были проведены границы полномочий прокуроров.

Существенные изменения функций прокуратуры были установлены Конституцией СССР 1977 года<sup>13</sup>: высший надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами, государственными комитетами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами, а также гражданами возлагался на Генерального Прокурора СССР и подчиненных ему прокуроров. Уже тогда прокуратура не была отнесена ни к одной из ветвей власти. Хотя находилась в ведении и исполнительной и законодательной власти.

Дальнейшее развитие прокуратуры нашло отражение в Законе СССР от 30 ноября 1979 года «О прокуратуре»<sup>14</sup>, который детализировал и закрепил уже имеющиеся у прокуратуры функции.

После распада СССР каждая республика, входившая в Союз, создала свою прокуратуру. Не стала исключением и Российская Социалистическая Федеративная Республика. В 1992 году 17 января был принят ныне действующий Закон «О прокуратуре»<sup>15</sup>, в котором регламентировалась деятельность прокуратуры, устанавливались задачи и полномочия и который в обновленной редакции действует и сегодня.

---

<sup>12</sup> Указ Президиума ВС СССР от 24.05.1955 г. «Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

<sup>13</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

<sup>14</sup> Закон СССР от 30.11.1979 г. «О прокуратуре СССР» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

<sup>15</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 27.12.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» /// СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

Рассмотренная выше история становления и развития российской прокуратуры, показала, что на протяжении 300 лет роль прокуратуры менялось. В императорское время она была надзорным органом за исполнением актов императора. В советское время прокуратура надзирала за соблюдением советского законодательства. При этом, советской власти не был характерен принцип разделения властей, поэтому прокуратура рассматривалась как самостоятельная система контрольно-надзорных органов.

Со временем признание принципа разделения органов государственной власти в современном государстве (ст. 10 Конституции РФ) подвергло к расхождению точки зрения о месте прокуратуры Российской Федерации. Одной из важных проблем определения места прокуратуры являются вопросы, связанные с выделением прокуратуры в отдельную ветвь власти или отнесение ее к исполнительной власти. Мнения ученых по названным проблемам можно подразделить в несколько группы.

К первой группе относятся ученые и практики, которые предлагают выделить прокуратуру в отдельную ветвь власти<sup>16</sup>.

Так, А. Терещенко считает необходимым внести изменения в Конституцию РФ и закрепить прокурорскую власть в качестве самостоятельной ветви власти, которая осуществляет надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории РФ законов<sup>17</sup>. Прокуратура РФ должна быть балансом, обеспечивающим исполнение законов всеми органами власти. Мнения ученых, полагающих, что прокуратура относится к самостоятельной ветви власти, предлагают включить в Конституцию РФ новую главу - «Прокурорский надзор». То есть прокуратура от имени государства надзирает на всей территории РФ за соблюдением требований Конституции РФ и законодательства РФ на всех уровнях государственной власти. Так же необходимо закрепить в Конституции РФ право законодательной инициативы и право обращения в Конституционный Суд с запросами Генерального прокурора

---

<sup>16</sup> Ковязина Ю. Основы возникновения и существования надзорной власти в России // Законность. 2002. № 1. С. 8.

<sup>17</sup> Терещенко А. Реформа прокуратуры: новые приоритеты // Законность. 2006. № 8. С. 4.

РФ. Данная точка зрения вызывает ряд спорных вопросов: а как же быть разделением властей на три ветви – законодательную, исполнительную и судебную?

Вторая группа ученых рассматривают прокуратуру не как отдельный и самостоятельный орган государственной власти, а как один из механизмов системы «сдержек и противовесов» в механизме разделения властей<sup>18</sup>.

Авторы этой группы придерживаются точки зрения, что прокуратура является консервативным органом, что доказывает ее историческое долголетие и не стоит реформировать данный орган, ослабив ее правозащитную функцию. Для повышения результативности прокуратуры, по мнению некоторых ученых, необходимо ее выделить в подсистему правоохранительной власти в системе государственной власти России<sup>19</sup>.

Третья группа ученых считает, что прокуратуру правильнее было бы отнести к законодательной ветви власти, так как «общий надзор может осуществлять только органы законодательной власти»<sup>20</sup>. При этом так как прокуратура не исполняет законы, а надзирает за их исполнением, поэтому органы прокуратуры стоит отнести к контролирующим органам законодательной ветви власти.

Следующая группа ученых относит органы прокуратуры к исполнительной ветви власти, аргументируя это тем, что контроль за исполнением законов является основной функцией исполнительной власти. Однако, как верно подметил В.Ю. Шобухин, прокуратура осуществляет надзор за органами исполнительной власти, в связи с чем, проблематично относить прокуратуру к органам исполнительной власти<sup>21</sup>.

Некоторые ученые полагают, что прокуратуру следует отнести к «президентской власти», так как «полномочия прокуратуры должны в большей

---

<sup>18</sup> Мыцыков А. Смысл реформ — повышение эффективности надзора // Законность. 2007. № 5. С. 2.

<sup>19</sup> Карпов Н. Прокуратура как субъект конституционно - правовых отношений в Российской Федерации // Законность. 2006. № 5. С. 112.

<sup>20</sup> Чуглазов Г. Прокуратура в системе органов государственной власти // Законность. 2006. № 4. С. 30.

<sup>21</sup> Шобухин В.Ю. К вопросу о конституционном-правовом регулировании статуса российской прокуратуры // Российское право. Образование. Практика. Наука. 2015. № 4 (88). С. 71.

мере помогать Президенту РФ реализовывать свои права как гаранта Конституции Российской Федерации, а также прав и свобод человека и гражданина»<sup>22</sup>.

Однако следует согласиться с А.Г. Лысковым в том, что «именно от Генерального прокурора РФ и подчиненных ему органов прокуратуры в первую очередь зависит, насколько эффективно этот институт будет способствовать Президенту РФ осуществлять полномочия гаранта Конституции РФ, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, насколько эффективно будет организована защита этих прав и свобод»<sup>23</sup>.

Как уже отмечалось выше, до недавнего времени в действующей Конституции РФ был закреплён особый правовой статус прокуратуры РФ. Буквальное толкование статьи 129 Конституции РФ давало основание некоторым юристам отнести прокуратуру к судебной ветви власти. По мнению данных ученых, прокуратура является органом, обеспечивающая соблюдение правосудия при рассмотрении судебных дел. Но отнесение органа прокуратуры РФ в систему судебной власти являлось необоснованным и неправильным, тем более, что законодателю данная проблема уже была решена.

Таким образом, следует поддержать ученых, которые не видят необходимости создания из органов прокуратуры отдельной ветви власти, включать ее в законодательную или исполнительную ветви.

Рассмотрев различные подходы определения места и роли органов прокуратуры в системе государственной власти, а также аргументов их обоснованности стоит отметить следующие недостатки.

Во-первых, у всех приведенных подходов и взглядов нет нормативно-правового закрепления, то есть эти мнения или противоречат действующему законодательству либо не соответствуют.

---

<sup>22</sup> Кулагин П. Прокуратура должна стать органом президентской власти // Законность. 2001. № 1. С. 18.

<sup>23</sup> Лысков А.Г. Роль и место органов прокуратуры в системе государственных институтов Российской Федерации. М., 2008. С. 3.

Во-вторых, все выше представленные суждения рассматривают прокуратуру лишь как орган надзор, при этом, не уделяя внимания другим многочисленным функциям прокуратуры.

Все авторы пытаются отнести прокуратуру к определенной ветви власти, рассматривая при этом лишь конкретную ее функцию, но, не рассматривают комплексно весь спектр ее функций.

Исходя из посылок Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>24</sup>, можно сделать вывод о специфичности функций рассматриваемого органа, на основе которых в отечественной юридической литературе высказана научная гипотеза о закреплении в Конституции РФ прокуратуры как четвертой ветви власти.

Следует сделать вывод о том, что прокуратура не относится ни к одной из ветвей государственной власти, в то же выполняет в государственном механизме особую роль, определенную историческими традициями и опытом.

Таким образом, прокуратура является обособленным от законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельным государственным органом, основной задачей которого является обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина.

## **1.2. Система и структура органов прокуратуры**

Прокуратура Российской Федерации представляет собой «единую федеральную централизованную систему органов, которую возглавляет Генеральная прокуратура России»<sup>25</sup>.

Система органов прокуратуры закреплена в ст. 11 Федерального закона о прокуратуре<sup>26</sup> и является разветвленной сетью территориальных, военных и

---

<sup>24</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 27.12.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>25</sup> Зюбанов Ю.А. Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный). - М.: Проспект, 2018. – С. 128.

иных специализированных прокуратур, научных и образовательных учреждений, других организаций, которые являются юридическими лицами и организационно между собой взаимосвязаны и взаимообусловлены единством решаемых задач по обеспечению режима законности и правопорядка на территории Российской Федерации.

Систему органов 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. Образование, реорганизация и ликвидация органов и организаций прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются Генеральным прокурором РФ. Создание и деятельность на территории Российской Федерации органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры Российской Федерации, не допускаются<sup>27</sup>.

Генеральную прокуратуру РФ возглавляет Генеральный прокурор РФ. Генеральный прокурор и его заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ.

Генеральный прокурор РФ является председателем коллегии Генеральной прокуратуры РФ, председателем Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации, председателем Научно-консультативного совета при Генеральной прокуратуре РФ (абз. 2 п. 1.2 Приказа Генеральной прокуратуры РФ от 11.05.2016 г. «Об утверждении

---

<sup>26</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 27.12.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>27</sup> Добрынин Н.М. Конституционное (государственное) право Российской Федерации. Современная версия новейшей истории государства: Учеб.: В 2 т. Т. 2. Новосибирск: Наука, 2016. С. 560-561.



Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации» (далее – Регламент)<sup>28</sup>).

Законом о прокуратуре<sup>29</sup> закреплено правовое положение органов военной прокуратуры как самостоятельного подразделения в составе прокуратуры России, возглавляемого заместителем Генерального прокурора РФ – Главным военным прокурором, структура военной прокуратуры, а также полномочия ее должностных лиц.

В настоящее время органы военной прокуратуры образуют: Главная военная прокуратура, военные прокуратуры окружного звена, объединений, соединений и гарнизонов. Кроме того, военные прокуратуры функционируют в составе воинских формирований на территории восьми иностранных государств.

При Генеральной прокуратуре РФ действует Научно-консультативный совет (далее – НКС) на основании организационно-распорядительного документа Генерального прокурора РФ<sup>30</sup>.

Делопроизводство коллегии ведет Главное организационно-аналитическое управление, которое также контролирует исполнение принятых решений, систематически обобщает практику работы коллегии, вносит предложения о совершенствовании ее деятельности.

Генеральный прокурор РФ может созывать заседания Координационного совещания, которые проходят под его председательством. Процедура подготовки и проведения Координационного совещания, а также осуществление контроля за реализацией принятых им постановлений определяется Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью<sup>31</sup> и Регламентом Координационного

---

<sup>28</sup> Приказа Генеральной прокуратуры РФ от 11.05.2016 г. (ред. от 26.12.2018 г.) «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2016. № 8.

<sup>29</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 27.12.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>30</sup> Приказ Генпрокуратуры РФ от 03.01.1996 г. № 1 «Об образовании при Генеральной прокуратуре Российской Федерации Научно-консультативного совета» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

<sup>31</sup> Указ Президента РФ от 18.04.1996 г. № 567 (ред. от 07.12.2016) «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (вместе с «Положением о координации

совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации.

Второе (среднее) звено - прокуратуры субъектов РФ, которые включают прокуратуры республик, краев, областей, автономной области, автономных округов и городов федерального значения.

Так, структура органов прокуратуры Самарской области представлена:

- прокуратуры городов области (города Самара, города Тольятти, города Жигулевска, города Новокуйбышевска, города Октябрьска, города Отрадного, города Сызрани, города Чапаевска);

- районные прокуратуры (Алексеевского района, Безенчукского района, Богатовского района, Большеглушицкого района, Большечерниговского района, Борского района, Волжского района, Елховского района, Исаклинского района, Камышлинского района, Кинельская межрайонная прокуратура, Кинель-Черкасского района, Клявлинского района, Кошкинского района, Красноармейского района, Красноярского района, Нефтегорская межрайонная прокуратура, Пестравского района, Похвистневская межрайонная прокуратура, Приволжского района, Сергиевского района, Ставропольского района, Сызранского района, Хворостянского района, Челно-Вершинского района, Шенталинского района, Шигонского района);

- специализированные прокуратуры (Самарская прокуратура по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах; Самарская прокуратура по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях Самарской области; Тольяттинская прокуратура по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях Самарской области).

В основной части субъектов Федерации, на низовом уровне созданы и действуют только прокуратуры городов и районов. В некоторых субъектах и в частности, в Самарской области, действуют межрайонные прокуратуры, осуществляющие свои полномочия на территории нескольких районов.

Низовое звено органов прокуратуры - прокуратуры районов (к примеру, в г. Тольятти, это прокуратуры Автозаводского района, Центрального района, Комсомольского района).

Прокуроры городов с районным делением руководят деятельностью районных и приравненных к ним прокуратур, вносят вышестоящим прокурорам предложения об изменении штатной численности своих аппаратов и подчиненных прокуратур, о кадровых изменениях.

Неотъемлемым элементом прокурорской системы являются специализированные прокуратуры, деятельность которых направлена на обеспечение законности в специфических сферах, имеющих особую важность для жизнеобеспечения государства и общества.

Специализированные прокуратуры можно разделить на два вида:

1) прокуратуры, которые осуществляют возложенные на них функции в полном объеме в соответствующих сферах деятельности. К таковым специализированным прокуратурам относятся военные прокуратуры и прокуратуры в закрытых административно-территориальных образованиях;

2) прокуратуры, которые выполняют задачи и функции прокурорского надзора наряду с территориальными.

Особенности системно-структурного построения специализированных прокуратур, объектов по осуществлению надзора за исполнением законов обусловлены спецификой сферы общественных отношений, являющихся предметом прокурорского надзора.

Так в соответствии с п. 1 ст. 46 Закона о прокуратуре<sup>32</sup> систему органов военной прокуратуры составляют Главная военная прокуратура, военные прокуратуры военных округов, флотов, Ракетных войск стратегического назначения, Московская городская военная прокуратура и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов Российской Федерации,

---

<sup>32</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 27.12.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

военные прокуратуры объединений, соединений, гарнизонов и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам городов и районов.

Транспортные прокуратуры осуществляют свою деятельность в соответствии с Приказом Генерального прокурора РФ «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере»<sup>33</sup>.

Специализированные природоохранные прокуратуры создаются, когда территориальные прокуратуры не в состоянии по объективным причинам обеспечить в полном объеме выполнение возложенных на прокуратуру функций в сфере экологии. В основном природоохранные прокуратуры действуют на правах районных прокуратур. В субъектах Федерации созданы природоохранные прокуратуры на правах межрайонных прокуратур.

Специализированные прокуратуры по надзору за исправительными учреждениями созданы в целях усиления влияния на состояние законности при исполнении уголовного наказания в виде лишения свободы. Эти прокуратуры действуют на правах районных прокуратур с подчинением прокурорам соответствующих субъектов Федерации. На них возложен надзор за соблюдением законов администрацией исправительных учреждений уголовно-исполнительной системы, а также специальных подразделений по обеспечению безопасности объектов уголовно-исполнительной системы.

Таким образом, размеры территории России оказали влияние на структуру органов прокуратуры. В нее входят Генеральная прокуратура Российской Федерации, 83 прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним 8 транспортных, 1 природоохранная, 2 специализированные прокуратуры, 2 778 прокуратур городского и районного уровня, а также Главная военная прокуратура, военные прокуратуры округов, флотов и гарнизонов<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Приказ Генпрокуратуры России 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.

<sup>34</sup> Генеральная прокуратура Российской Федерации. Основные направления деятельности на современном этапе [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/about/> (Дата обращения: 25.04.2019 г.).

### 1.3. Принципы организации и деятельности прокуратуры

В настоящее время правовой статус прокуратуры Российской Федерации определен на уровне Конституции РФ и федерального закона. Согласно ст. 71 и 72 Конституции РФ прокуратура находится в ведении Российской Федерации. Кадры судебных и правоохранительных органов находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В 2014 года на конституционном уровне Законом о поправке к Конституции РФ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» было юридически оформлено фактически сложившееся разделение судебной и прокурорско-надзорной власти, в результате которой глава 7 Конституции стала называться «Судебная власть и прокуратура». Все это дало повод для утверждения некоторыми учеными того, что прокуратура осуществляет четвертую, самостоятельную ветвь государственной власти, называющуюся прокурорско-надзорная<sup>35</sup>.

Претерпела изменения сама ст. 129 Конституции РФ, из которой была исключена норма, предусматривающая, что прокуратура Российской Федерации представляет собой единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ (т.е. закреплялись конституционные принципы построения прокурорской системы). По мнению В.Ю. Шобухина, данная норма составляла конституционную основу статуса российской прокуратуры, гарантировавшую независимость прокурорской системы и недопустимость ее децентрализации с так называемым «двойным» подчинением<sup>36</sup>.

Однако ему возражает В.П. Векшин, отмечая, что «конституционно-правовой статус прокуратуры в связи с новым содержанием ст. 129 Конституции РФ не изменился, поскольку прокуратура в наименовании гл. 7

---

<sup>35</sup> Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. / Под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. М.: Проспект, 2015. Т. 2. С. 364.

<sup>36</sup> Шобухин В.Ю. К вопросу о конституционно-правовом регулировании статуса российской прокуратуры // Российское право. Образование. Практика. Наука. 2015. № 4 (88). С. 74.

указана в качестве самостоятельного государственного органа. А прежнее содержание ч. 1 ст. 129 Конституции РФ, определявшей конституционные принципы единства и централизации прокуратуры, находит свое отражение в конституционном закреплении единого порядка назначения и освобождения от должности всех прокуроров системы прокуратуры Российской Федерации, что предусмотрено ч. 2, 3, 4 и 5 ст. 129 Конституции РФ»<sup>37</sup>.

Однако, по мнению В.Ю. Шобухина, данный порядок не оправдан, так как противоречит принципам централизации и независимости прокурорской системы. Тем более, что на прокуроров субъектов Федерации возложен надзор за исполнением законов органами как исполнительной, так и законодательной власти в регионах. Поэтому согласование кандидатуры прокурора субъекта Федерации с данными органами создает еще и ситуацию этической неопределенности<sup>38</sup>.

В.П. Векшин полагает, что «установленный порядок направлен на обеспечение функции Президента РФ как гаранта Конституции РФ, что особенно важно для повышения престижа прокуратуры как самостоятельного независимого государственного органа, осуществляющего надзор за точным и единообразным исполнением законов в Российской Федерации. Конституционное же закрепление порядка назначения на должность и освобождения от нее всех прокуроров органов прокуратуры – основа объединения и функционирования прокуратуры как единой централизованной системы»<sup>39</sup>.

Организация и деятельность органов прокуратуры строится на определенных принципах, которые предопределяют особенности их правового статуса и индивидуализируют среди других органов государства. Под принципами организации и деятельности прокуратуры следует понимать основополагающие и руководящие начала построения органов прокуратуры и

---

<sup>37</sup> Векшин В.П. Конституционно-правовой статус прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2015. № 1 (45). С. 3-4.

<sup>38</sup> Шобухин В.Ю. К вопросу о конституционно-правовом регулировании статуса российской прокуратуры // Российское право. Образование. Практика. Наука. 2015. № 4 (88). С. 74-75.

<sup>39</sup> Векшин В.П. Указ. соч. С. 4.

организации их деятельности, выражающие сущность и назначение прокуратуры. На основе данных принципов определяется деятельность прокуратуры, полномочия прокуроров и развивается законодательство о прокуратуре в целом<sup>40</sup>.

Исходя из норм ст. 4 Закона о прокуратуре<sup>41</sup>, систему принципов организации и деятельности прокуратуры составляют: принцип законности, принцип гласности, принцип независимости, принцип единоначалия, принцип централизация и единства.

Далее следует рассмотреть каждый из названных принципов.

Принцип законности, закрепленный в ч. 2 ст. 15 Конституции РФ, является универсальным принципом деятельности все органов, учреждений, организаций, должностных лиц и граждан в Российской Федерации. Согласно данному принципу, применительно к прокуратуре, «при осуществлении всего объема функциональной нагрузки прокуроры обязаны руководствоваться действующим законодательством, строго соблюдать и исполнять предписания законов и подзаконных нормативных правовых актов»<sup>42</sup>.

Соблюдение законов в деятельности прокуратуры означает, что, прежде всего, прокуроры осуществляют свою деятельность в пределах своей компетенции и не вмешиваясь в деятельность поднадзорных органов и должностных лиц. Кроме того, прокурор может пользоваться своими полномочиями только при наличии законных поводов и достаточных оснований и с использованием законных методов выявления нарушений законности и их устранения, а также законных мер воздействия к виновным.

Следует обратить внимание на проблему соотношения законности и целесообразности, которая известна правоприменительной деятельности

---

<sup>40</sup> Шобухин В.Ю. Принципы организации и деятельности российской прокуратуры в условиях современных законодательных изменений // Налоги (газета). – 2008. - № 12. – С. 4.

<sup>41</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 27.12.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>42</sup> Осокин Р.Б. К вопросу об организации деятельности органов прокуратуры в Российской Федерации (основные функции, принципы) // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 9. С. 200.

давно<sup>43</sup>. Однако и в настоящее время, в силу изменчивости условий, в которых приходится применять право, такие исследования не потеряли актуальности<sup>44</sup>. Проблема соотношения принципов законности и целесообразности представляется весьма важной и для организации деятельности органов прокуратуры. Для системы органов прокуратуры РФ этот принцип имеет особое значение, поскольку функциональное предназначение прокуратуры заключается в том, что это единая федеральная централизованная система государственных органов призвана осуществлять от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. По существу, действуя от имени государства, прокуратура обеспечивает реализацию принципа законности в стране. С другой стороны, как всякий государственный орган, прокуратура РФ, обеспечивая верховенство закона, единство и укрепление законности, защищая права и свободы человека и гражданина, а также охраняемые законом интересы общества и государства, должна осуществлять свои полномочия в строгом соответствии с действующими на территории Российской Федерации законами.

Таким образом, основным и единственным предназначением прокуратуры является обеспечение режима законности в стране и формирование единого правового пространства на территории Российской Федерации.

Между тем целесообразность как принцип организации и деятельности прокуратуры в Законе о прокуратуре<sup>45</sup> не нашел отражения. Думается, что это не случайность, а вполне обоснованная позиция законодателя, которая заключается в том, что важнейшим элементом основы принятия закона

---

<sup>43</sup> Шершеневич Г.Ф. «О чувстве законности». Публичная лекция, читаемая 10 марта 1897 г. // Избранное. М.: Статут, 2016. С. 449 - 470.

<sup>44</sup> Стариков Ю.Н. Целесообразность или законность: какой критерий лучше для практики формирования системы федеральных органов исполнительной власти? // Административное право и процесс 2017. № 3; Ярковой С.В. Законность и целесообразность административной правоприменительной деятельности // Российский юридический журнал. 2017. № 5.

<sup>45</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 27.12.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.



является его целесообразность. Закон по своей сути должен быть целесообразным. В правовой науке утверждалось, что «законность и целесообразность едины: законность возникает на основе целесообразности, целесообразность основывается на законности»<sup>46</sup>. Таким образом, прокуратура, осуществляя надзор за исполнением закона, не должна входить в оценку его целесообразности, априори предполагая, что закон целесообразен.

Законодательное провозглашение принципа законности в качестве основополагающей идеи организации и деятельности прокуратуры, однако, не гарантирует его абсолютной реализации в современной организации прокурорского надзора и правоприменительной практике прокурорских органов. В ряде случаев этот принцип, как представляется, сочетается с принципом целесообразности, а нередко обнаруживаются и их конкурентные особенности. Думается, только принципом целесообразности можно объяснить, например, формирование в практике организации прокурорского надзора приоритетных направлений прокурорского вмешательства, осуществление надзора за соответствием закону проектов нормативных правовых актов, санкционирование некоторых решений органов исполнительной власти и ряд других действий, осуществляемых органами прокуратуры.

Принцип целесообразности в организации и деятельности прокуратуры является требованием, руководствуясь которым органы прокуратуры стремятся учитывать или создавать условия, при которых будет обеспечиваться устойчивость организационной системы и лучшее достижение функциональных целей.

На первый взгляд представляется, что принципы законности и целесообразности находятся в одном ряду и друг без друга существовать не могут, поскольку, когда принимается закон, всегда обсуждается целесообразность его принятия. Действующий закон должен исполняться без каких-либо дополнительных оценок его целесообразности. С другой стороны, реализация функций прокуратуры всегда сопряжена с методикой и тактикой их

---

<sup>46</sup> Каримов Д.А. Философские проблемы права. С. 384.

осуществления, в которых отражается целесообразность организации и деятельности прокуратуры. Другими словами, обеспечить прокуратуре эффективный прокурорский надзор без учета принципа целесообразности вряд ли под силу. Практика организации и деятельности прокуратуры должна быть основана на принципе не только законности, но и целесообразности.

Принцип гласности отражен в абз. 2 ч. 2 ст. 4 Закона о прокуратуре<sup>47</sup> и означает, что органы прокуратуры должны действовать гласно в той мере, в которой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации. Иными словами гласность в деятельности прокуратуры ограничена нормами законодательства Российской Федерации об охране прав и свобод граждан, а также нормами федеральных законов об охране государственной<sup>48</sup> и иной тайн, охраняемых законом<sup>49</sup>.

Следует обратить внимание на то, что Конституционный Суд РФ в Постановлении от 18.02.2000 г. № 3-П подчеркнул, что в соответствии с ФЗ о прокуратуре РФ<sup>50</sup> «органы прокуратуры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит законодательству РФ об охране прав и свобод граждан, а также о государственной и иной специально охраняемой законом тайне (абз. 3 п. 2 ст. 4) отражает предписания ст. ст. 23, 24, 29 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. В силу указанных норм не допускается ограничение прав и свобод в сфере получения информации, в частности права свободно, любым законным способом искать и получать информацию, а также права знакомиться с собираемыми органами государственной власти и их должностными лицами сведениями, документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы гражданина, если иное не предусмотрено федеральным законом в целях защиты основ конституционного строя, нравственности,

---

<sup>47</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 27.12.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>48</sup> Закон РФ от 21.07.1993 г. № 5485-1 (ред. от 29.07.2018) «О государственной тайне» // СЗ РФ. 1997. № 41. Ст. 8220-8235.

<sup>49</sup> См., например: Федеральный закон от 29.07.2004 г. № 98-ФЗ (ред. от 18.04.2018) «О коммерческой тайне» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3283.

<sup>50</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 27.12.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Исходя из этого на органы прокуратуры, как и на все другие органы государственной власти, распространяется требование Конституции РФ о соблюдении прав и свобод человека и гражданина, в частности в сфере получения информации.

Таким образом, Конституция РФ не предполагает, что право каждого получать информацию, непосредственно затрагивающую его права и свободы и корреспондирующая с этим правом обязанность органов государственной власти и их должностных лиц предоставлять гражданину соответствующие сведения могут быть полностью исключены. Напротив, при всех условиях должны соблюдаться установленные пределы ограничения данного права, обусловленные содержанием информации, что не учтено в ФЗ о прокуратуре РФ»<sup>51</sup>.

Если отсутствуют законные основания, позволяющие органам прокуратуры отказать гражданину в ознакомлении с материалами надзорных проверок, которые затрагивают его права и свободы, исключается возможность проверки законности такого отказа в судебном порядке.

В целом, следует огласиться с тем, что смысл п. 2 ст. 5 Закона о прокуратуре<sup>52</sup> заключается в том, что для ознакомления проверочные материалы предоставляются по собственному усмотрению прокурора. При этом в рассмотренном выше Постановлении Конституционного Суда РФ № 3-П отражено положение, согласно которому смысл п. 3 ст. 5 Закона о прокуратуре<sup>53</sup> в правоприменительной практике зачастую приводит к отказу прокуроров предоставить гражданину материалы, затрагивающие его права и свободы для ознакомления, что можно проиллюстрировать следующим примером из судебной практики.

---

<sup>51</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18.02.2000 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана» // ВКС РФ. 2000. № 3.

<sup>52</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 27.12.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>53</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 27.12.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

А. обратился в суд с заявлением, в котором просил признать незаконным отказ прокуратуры Канавинского района г. Нижнего Новгорода в ознакомлении его с материалами проверки, по результатам которой заместителем прокурора Канавинского района г. Нижнего Новгорода ИФНС по Канавинскому району г. Нижнего Новгорода было выдано требование о проведении внеплановой проверки ООО «Стар Бет» от 07.04.2014 г.; обязать прокуратуру Канавинского района г. Нижнего Новгорода предоставить ему для ознакомления указанные материалы.

В обоснование доводов указал, что он обратился в прокуратуру Канавинского района г. Нижнего Новгорода с заявлением, в котором просил ознакомить его с материалами проверки, по результатам которой ИФНС было выдано указанное требование о проведении внеплановой проверки ООО «Стар Бет». Согласно ответу от 7 апреля 2014 года ему было отказано в ознакомлении с материалами проверки. Считает данный отказ незаконным, поскольку материалы проверки не составляют государственную тайну, однако, затрагивают права и интересы ООО «Стар Бет».

Решением Канавинского районного суда г. Нижнего Новгорода от 07.05.2014 года в удовлетворении заявленных требований было отказано.

Как следует из материалов дела и установлено судом первой инстанции прокурором Канавинского района г. Нижнего Новгорода в ИФНС России по Канавинскому району г. Нижнего Новгорода направлено требование о проведении проверки в рамках полномочий, предусмотренных Законом о прокуратуре<sup>54</sup>.

13.03.2014 в прокуратуру района поступило обращение А. по вопросу ознакомления его с материалами проверки, по результатам которой ИФНС России по Канавинскому району г. Нижнего Новгорода было выдано требование о проведении внеплановой проверки ООО «Стар Бет».

---

<sup>54</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 27.12.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции, руководствуясь статьями 5 и 26 Закона о прокуратуре<sup>55</sup>, Инструкцией о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации<sup>56</sup>, пришел к выводу об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Установив в ходе рассмотрения данного дела, что проверка деятельности ООО «Стар Бет» проводилась не по обращению А., суд пришел к правильному выводу о правомерности отказа заявителю в ознакомлении с материалами проверки<sup>57</sup>.

Следующим принципом организации и деятельности прокуратуры является принцип централизации (ч. 1 ст. 129 Конституции РФ). По справедливому замечанию В.Г. Камышова, «централизация органов прокуратуры выступает необходимым условием достижения целей данной системы органов власти по надзору за соблюдением и единообразным применением действующего законодательства на всей территории России, что играет особую роль в деятельности по обеспечению законности и правопорядка на федеральном, региональном и местном уровнях. При этом важно отметить, что каждый прокурор сохраняет самостоятельность в принятии решений, отнесенных к его компетенции, и несет за принятое решение персональную ответственность»<sup>58</sup>.

Производным от принципа централизации, является принцип единства организации и деятельности прокуратуры в Российской Федерации, который означает, что все виды прокуратур составляют единый государственный орган, которые руководствуются в своей деятельности единым законодательством,

---

<sup>55</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 27.12.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>56</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 29.12.2011 г. № 450 (ред. от 11.12.2018) «О введении в действие Инструкции по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

<sup>57</sup> Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 30.07.2014 г. № 33-6468/14 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

<sup>58</sup> Камышов В.Г. Прокурорский надзор как средство защиты личных прав и свобод человека и гражданина: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 18.

решают одни те же задачи, направленные на достижение общих целей. Кроме того,

Пунктом 2 ст. 4 Закона о прокуратуре<sup>59</sup> предусмотрен принцип независимости прокуратуры, означающий, что прокурор в своей деятельности независим от других органов государственной власти и местного самоуправления.

В соответствии с п. 1 ст. Закона о прокуратуре, воздействие в какой-либо форме федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, средств массовой информации, их представителей, а также должностных лиц на прокурора с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствование в какой-либо форме его деятельности влечет за собой установленную законом ответственность.

Так, С.Н. оспорила в суде ответ исполняющего обязанности межрайонного прокурора Мещанской межрайонной прокуратуры Центрального административного округа г. Москвы от 13 августа 2015 г., данный на ее обращения от 13 и 20 мая 2015 г. о проведении проверки на предмет правомерности снятия денежных средств с ее банковской карты и действий должностных лиц. Ссылалась на то, что проверка прокуратурой проведена не была, в оспариваемом ответе ей разъяснено право на обращение в суд с заявленными требованиями. Просила обязать административного ответчика провести проверку по ее заявлениям и уведомить о результатах проведенной проверки.

Суд первой инстанции, проанализировав положения статей 5, 10, 22 - 25, 25.1, 27, 28 Закона о прокуратуре<sup>60</sup> и исследовав имеющиеся в материалах дела доказательства, пришел к выводу о том, что Мещанской межрайонной прокуратурой Центрального административного округа г. Москвы нарушений

---

<sup>59</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 27.12.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>60</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 27.12.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

прав и законных интересов С.Н. не допущено, ей был дан мотивированный ответ. Несогласие с содержанием данного ответа не свидетельствует о его незаконности.

Судебная коллегия признала, что выводы суда основаны на правильном применении норм материального права, на полном и всестороннем исследовании всех обстоятельств дела. Выбор конкретных мер прокурорского реагирования, если имеются к тому основания, равно как и отказ в применении этих мер, относится к усмотрению органов прокуратуры и не входит в компетенцию суда. Иное означало бы лишение органов прокуратуры самостоятельности в решении подведомственных им вопросов согласно положениям Закона о прокуратуре. Следовательно, оснований для удовлетворения административного искового заявления у суда не имелось<sup>61</sup>.

По смысловому содержанию близок к рассматриваемому принципу прокуратуры и принцип политической независимости, отраженный в п. 4 ст. 4 Закона о прокуратуре, устанавливающий, что прокурорские работники не могут являться членами общественных объединений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности. Создание и деятельность общественных объединений, преследующих политические цели, и их организаций в органах и организациях прокуратуры не допускаются. Прокуроры в своей служебной деятельности не связаны решениями общественных объединений. Данная норма прямо предписывает невозможность политической окраски деятельности прокурорских работников, которые призваны наблюдать за соблюдением законности и осуществлять свою деятельность вне политических партий.

Тесно соприкасается с принципами единства и централизации и принцип единоначалия, который несмотря на то, что прямо не предусмотрен в ст. 4 Закона о прокуратуре, однако вытекает из анализа норм статей 14 и 17 названного Закона, согласно которым возглавляет Генеральную прокуратуру

---

<sup>61</sup> Апелляционное определение Московского областного суда от 25.01.2016 г. по делу № 33-2173/2016 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

РФ и имеет статус руководителя всей системы прокуратуры – Генеральный прокурор РФ, который издает приказы, указания, распоряжения, инструкции, обязательные для всех работников прокуратуры.

Выводы по первой главе выпускной квалификационной работы.

1. Прокуратура Российской Федерации представляет собой единую централизованную систему федеральных государственных органов, одну из ключевых в государственно-правовом механизме обеспечения единства и укрепления законности.

2. Введенные конституционной поправкой изменения механизма назначения на должности и освобождения от должностей прокуроров направлены на усиление или укрепление роли прокуроров, повышение их конституционно-правового статуса.

3. Среди основных современных принципов организации и деятельности прокуратуры можно обозначить принципы законности, гласности, независимости, единоначалия, централизации и единства.



## ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ ПРОКУРАТУРЫ

### 2.1. Основные функции прокуратуры

Прежде чем перейти к непосредственному исследованию функций прокуратуры, следует определиться с тем, что понимают под функцией вообще.

Так, одни ученые считают, что функции представляют собой «направления деятельности государственно-правовых институтов, либо как понятие, характеризующее роль, назначение этих институтов, либо оба понимания функций соединяются в одном и том же определении»<sup>62</sup>.

По мнению других, применительно к прокуратуре – это «особый вид специфически направленной на определенный объект одномотивной деятельности, характеризуемой особой морфологической структурой, осуществляемой с целью реализации правовых, криминологических и воспитательных задач советского уголовного процесса, защиты прав и охраняемых законом интересов личности»<sup>63</sup>.

В Законе о прокуратуре перечень ее функций приведен в п. 2 ст. 1. е. При этом общее понятие функций в названном нормативно-правовом акте отсутствует. В связи с чем, в доктрине предпринимаются попытки сформулировать данное понятие.

По мнению В.П. Рябцева, функции прокуратуры – это «вид деятельности прокуратуры, который предопределяется ее социальным предназначением, выражается в ее задачах, характеризуется определенным предметом ведения, а также направлен на решение этих задач и требует использования присущих ему полномочий и правовых средств»<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> Антонов И.А., Горленко В.А. Функции прокуратуры в сфере уголовного судопроизводства: понятие, содержание, «тенденции к сокращению» // Российский следователь. 2008. № 20. С. 46.

<sup>63</sup> Зеленецкий В.С. Функциональная структура прокурорской деятельности. Харьков, 1978. С. 20.

<sup>64</sup> Рябцев В.П. Функции и направления деятельности органов прокуратуры // Прокурорский надзор в Российской Федерации. М., 2000. С. 54.

Из данного определения можно выделить четыре элемента: задача, предмет ведения, полномочия и правовые средства. Все эти элементы характеризуют функцию и взаимосвязаны друг с другом.

В целом под функциями прокуратуры следует понимать совокупность действий прокурора, предусмотренные законодательством Российской Федерации и направленные на обеспечение исполнения законов и подзаконных нормативных актов, а также иных целей.

В доктрине отсутствует единство в вопросе о выделении конкретных функций прокуратуры.

В.И. Рохлин и И.И. Сыдорук выделяют: надзорную функцию прокуратуры, имеющая две составляющие - надзор за исполнением законов и защиту прав и свобод человека и гражданина, а также иные функции, выполнение которых Законом возложено на прокуратуру<sup>65</sup>.

В.П. Рябцев называет пять функций прокуратуры: надзор за исполнением законов, уголовное преследование за совершение преступлений, предварительное расследование преступлений, участие в правотворческой деятельности, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью<sup>66</sup>.

Важно отметить, что на прокуратуру не могут быть возложены функции, не предусмотренные федеральными законами. В Законе о прокуратуре закреплены ее основные функции. Одной из главных является осуществление от имени государства надзора за соблюдением Конституции РФ и законов, действующих на территории Российской Федерации.

В действующем Законе о прокуратуре надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина выделен в качестве самостоятельного направления функциональной деятельности прокуратуры, что является

---

<sup>65</sup> Рохлин В.И., Сыдорук И.И. Отрасли и направления прокурорской деятельности // Прокурорский надзор в Российской Федерации / Под ред. В.И. Рохлина. СПб., 2000. С. 76.

<sup>66</sup> Рябцев В.П. Функции и направления деятельности органов прокуратуры // Прокурорский надзор в Российской Федерации / Под ред. А.А. Чувилева. М., 2000. С. 65.

подтверждением важного значения ее правозащитной роли на современном этапе государственно-правового развития нашей страны.

Надзорные функции прокуратуры составляют: надзор за исполнением законов; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, предварительное следствие и дознание; надзор за исполнением законов судебными приставами; надзор в сфере исполнения уголовных наказаний.

Правотворческая функция прокуратуры включает в себя участие прокуроров в заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, участия прокуратуры в правотворческой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе посредством реализации права законодотворческой (нормотворческой) инициативы (ст. ст. 7 и 9 Закона о прокуратуре).

Прокуроры являются активными участниками правотворческой деятельности государства. Данная функция закреплена в ст. 9 Закона о прокуратуре и регулируется Приказом Генерального прокурора РФ «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления».

В ходе мониторингов федерального и регионального законодательства прокуратурой выявляются определенные пробелы в законодательстве, связанные с ненадлежащей реализацией федеральных законов. Принимаются меры, направленные на их устранение.

Так, по результатам рассмотрения правотворческих предложений и законодотворческих инициатив прокуратурами Самарской области органами

власти в 2018 году принято 89 нормативных правовых актов, 70 актов приведены в соответствие законодательству по протестам и представлениям<sup>67</sup>.

В 2018 году органами государственной власти Самарской области велась активная правотворческая работа в целях реализации на региональном уровне изменений федерального законодательства о предоставлении государственных услуг гражданам, защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля, противодействии коррупции. Прокуратурой при этом проводились тематические мониторинги исполнения законодательства по обозначенным вопросам, принимались меры прокурорского реагирования, инициировалось внесение соответствующих законопроектов и правотворческих предложений.

Органами государственной власти при ведении правотворческой работы не всегда обеспечивалось своевременное издание необходимых нормативных правовых актов, что и явилось основной причиной пробелов в региональном законодательстве, а также нарушений федерального законодательства в уже изданных нормативных актах.

По результатам рассмотрения правотворческих информации в 2018 году устранены административные барьеры, с которыми предприниматели могли столкнуться при взаимодействии с государственными органами. В марте 2017 года в целях совершенствования правового регулирования в адрес министерства экономического развития и инвестиционной политики Самарской области было направлено предложение организовать работу по внесению во все административные регламенты региональных органов власти дополнений в части определения порядка получения заявителями сведений о ходе выполнения запроса о предоставлении государственных услуг в электронной форме. Органами исполнительной власти соответствующие изменения были приняты<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> Справка о состоянии правотворческой работы в прокуратуре Самарской области в 2018 году [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.samproc.ru/> (дата обращения: 15.05.2019 г.).

<sup>68</sup> Справка о состоянии правотворческой работы в прокуратуре Самарской области в 2018 году [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.samproc.ru/> (дата обращения: 15.05.2019 г.).

Всего в 2018 году органами государственной власти Самарской области в целях исполнения возложенных задач и реализации норм федерального законодательства принято 2 423 нормативных правовых актов, из них законов – 178; актов органов исполнительной власти – 2 245<sup>69</sup>.

В соответствии со статьей 77 Устава Самарской области<sup>70</sup> прокурор Самарской области наделен правом законодательной инициативы и использует его. В 2018 году прокуратурой внесено 7 законопроектов. Из них приняты в 2-х чтениях – 6, на рассмотрении – 1 законопроект<sup>71</sup>.

Прокуратурой Самарской области эффективно используются и иные формы участия в правотворчестве, такие как изучение проектов нормативных актов законодательных и исполнительных органов области, направление в органы государственной власти информационных писем и предложений о дополнении планов правотворческой деятельности, принятии нормативных правовых актов в развитие федерального законодательства.

В целом, правотворческую деятельность прокурора можно также разделить на два этапа - это деятельность по выявлению потребностей в правовом регулировании общественных отношений и непосредственно деятельность по формированию законодательной базы<sup>72</sup>.

Прокурорский надзор за законностью правовых актов носит предупредительный характер, так как пресечение нарушения закона прекращает использование аналогичных норм иных правовых актов.

Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов - также одно из основных направлений реализации прокуратурой функции ее участия в правотворческой деятельности. При выявлении в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов прокурор вносит в

---

<sup>69</sup> Справка о состоянии правотворческой работы в прокуратуре Самарской области в 2018 году [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.samproc.ru/> (дата обращения: 15.05.2019 г.).

<sup>70</sup> Устав Самарской области от 18.12.2006 г. № 179-ГД (принят Самарской Губернской Думой 05.12.2006) (ред. от 28.02.2019) // Волжская коммуна. 2006. 20 декабря. № 237 (25790).

<sup>71</sup> Справка о состоянии правотворческой работы в прокуратуре Самарской области в 2018 году [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.samproc.ru/> (дата обращения: 15.05.2019 г.).

<sup>72</sup> Поневежский В.А. Взаимодействие прокуратуры и законодательных (представительных) органов власти субъектов Федерации в процессе формирования их законодательной базы // Законность. 2016. № 1. С. 10.

орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов. Методика ее проведения регулируется постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96<sup>73</sup>, приказом Генерального прокурора РФ 28.12.2009 № 400<sup>74</sup> и методическими рекомендациями Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

С целью предоставления прокурорам большего временного промежутка для проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 13.03.2018 г. № 133 п. 5 Приказа № 400 изложен в новой редакции, предусматривающей, что нормативные правовые акты подлежат изучению в органах прокуратуры не позднее одного года со дня их принятия. Иными словами, антикоррупционная экспертиза любого нормативного правового акта независимо от уровня органа или должностного лица, его принявшего, должна быть проведена в течение года с момента принятия. Увеличение данного срока направлено на снижение нагрузки на работников, осуществляющих данную экспертизу. Более продолжительный период необходим также для оценки документа в рамках проведения мониторинга правоприменения нормативных правовых актов. Данная новелла позволит прокурорам правильнее определять приоритетность нормативных правовых актов для их проверки на предмет коррупциогенности, выделяя те, по которым антикоррупционную экспертизу необходимо провести в первоочередном порядке. При этом, исходя из положения п. 5 Приказа о годичном сроке изучения нормативных правовых актов, прокуроры субъектов Российской Федерации с учетом особенности нормативной работы в регионе

---

<sup>73</sup> Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 г. № 96 (ред. от 10.07.2017) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») // СЗ РФ 2010. № 10. Ст. 1084.

<sup>74</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2009 г. № 400 (ред. от 13.03.2018) «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» // Законность 2010. № 4.

могут устанавливать более короткие сроки проведения нижестоящими прокурорами указанной экспертизы<sup>75</sup>.

Координационная функция организационно закреплена в статье 8 Закона о прокуратуре и заключается в координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, межведомственном взаимодействии.

Судебные функции органы прокуратуры выполняют при поддержании государственного обвинения в суде, а также в случаях обязательного участия прокурора в уголовном, гражданском, арбитражном, административном судопроизводстве (раздел IV. Участие прокурора в рассмотрении дел судами Закона о прокуратуре).

Информационно-просветительские функции прокуратуры заключаются в реализации принципа гласности, закрепленного в п. 2 ст. 4 Закона о прокуратуре, и реализуются посредством информирования органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также населения о состоянии законности, выступлений в средствах массовой информации, взаимодействия с институтами гражданского общества, проведения работы по правовому просвещению и разъяснению законодательства<sup>76</sup>.

Кроме того, Генеральная прокуратура Российской Федерации в пределах своей компетенции выполняет международно-правовые функции: осуществляет прямые связи с соответствующими органами других государств и международными организациями, сотрудничает с ними, заключает соглашения по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью, участвует в разработке международных договоров Российской Федерации, в экстрадиции уголовных преступников (ст. 2 Закона о прокуратуре).

На основании положений п. 1 ст. 11 Закона о прокуратуре научные и образовательные организации, входящие в систему прокуратуры (Академия Генеральной прокуратуры РФ, институты и филиалы Академии), реализуют

---

<sup>75</sup> Тухватуллин Т.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: вопросы теории и практики // Российская юстиция. 2019. № 2. С. 10.

<sup>76</sup> Ульянов А.Ю. Конституционное назначение и функции прокуратуры // Российская юстиция. 2018. № 3. С. 6.

функции по подготовке квалифицированных юридических кадров и научному обеспечению прокурорской деятельности.

Итак, отличительной особенностью правового статуса прокуратуры России является многообразие форм прокурорской деятельности, механизмов и способов взаимодействия с высшими органами государственной власти, судебными органами, органами местного самоуправления, международными организациями и иными субъектами правовых отношений, чем обусловлено возрастание роли прокуратуры в реализации правовой политики государства, одновременно с этим прокуратура перестает быть органом уголовного преследования (имеющиеся полномочия в уголовно-правовой сфере фактически сведены к надзорной, координационной и судебной функциям), что еще раз подчеркивает конституционную ценность и правозащитный характер деятельности данного государственно-правового института.

Таким образом, под функциями прокуратуры следует понимать установленный федеральным законом и выполняемая прокуратурой значимая для правовой системы общества роль, которая обусловлена свойствами предмета деятельности прокуратуры, спецификой ее организационной модели и реализуемая через полномочия прокурора. При этом на прокуратуру не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных федеральными законами.

## **2.2. Общенадзорные функции прокуратуры**

Прежде всего, следует обратить внимание на то, что термин «общий надзор» в российском законодательстве не используется. Пришедшее ему на смену название «надзор за исполнением законов» не в полной мере соответствует его содержанию. Более точным для обозначения



рассматриваемого вида прокурорского надзора было бы наименование «надзор за административно-распорядительной деятельностью»<sup>77</sup>.

Надзор за исполнением законов и законностью издаваемых нормативных правовых актов является одним из основных направлений надзорной деятельности прокуратуры.

Рассматриваемая отрасль прокурорского надзора является самой объемной, включающее огромное количество нормативных актов и регулирующие отношения в различных сфера жизнедеятельности, достигающих 60.

По словам Х.О. Алиева и М.У. Заидова, «осуществляя общий надзор, прокуратура пытается «объять необъятное»»<sup>78</sup>. При этом Закон о прокуратуре ограничил общий надзор рассмотрением лишь тех правовых актов, о незаконности которых поступила соответствующая информация.

Предмет прокурорского надзора определен в ч. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре, согласно которой, предмет общего надзора составляют: соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Следует обратить внимание на то, что Федеральным законом от 7 марта 2017 г. № 27-ФЗ в ст. 21 Закона о прокуратуре внесены изменения, согласно

---

<sup>77</sup> Скуратов Ю. Полномочия прокуратуры во взаимоотношениях с судебной системой // Российская юстиция. 1999. № 3. С. 13.

<sup>78</sup> Алиев Х.О., Заидова М.У. Общий надзор как одно из важнейших направлений деятельности прокуратуры // Евразийский юридический журнал. 2015 № 9 (88). С. 216.

которым прокуроров обязали проведение проверки сопровождать составлением специального документа - решения о проведении проверки.

Во исполнение Федерального закона от 7 марта 2017 г. № 27-ФЗ Генеральный прокурор РФ издал Приказ от 17 марта 2017 г. № 172<sup>79</sup>, которым утверждены типовые формы трех документов - решения о проведении проверки, решения о расширении предмета проверки и акта проверки, в ходе которой не выявлено нарушений закона. В то же время разъяснений порядка применения новых положений Закона о прокуратуре и утвержденных типовых форм Приказ № 172 не содержал.

Пытаясь организовать единообразную правоприменительную практику на своей территории, прокуроры некоторых субъектов Федерации разработали рекомендации по вынесению решений о проведении проверки и сформулировали некоторые правила по их составлению. Однако позиции региональных прокуратур в рассматриваемой сфере значительно отличаются друг от друга.

Один из наиболее важных неразрешенных вопросов, касающихся вынесения решения о проведении проверки, - правильное определение случаев, когда вынесение такого решения обязательно, так как от этого зависит признание правомерными действий прокурора в случае их обжалования проверяемым лицом.

До внесения упомянутых изменений в Закон о прокуратуре<sup>80</sup> формулировка «прокурорская проверка» активно использовалась прокурорскими работниками при оформлении различного рода документов (запросов во всевозможные органы и организации), при рассмотрении обращений, при выполнении поручений вышестоящих прокуратур и т.д. Сегодня, с учетом требования выносить решение о проведении проверки, прокуроры стали осторожнее употреблять это словосочетание, избегая его в

---

<sup>79</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 17.03.2017 г. № 172 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора в связи с принятием Федерального закона от 07.03.2017 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // Законность. 2017. № 7.

<sup>80</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 27.12.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» /// СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

случае проведения мероприятий, для производства которых соответствующее решение не выносилось. Такая позиция представляется верной. Коль законодатель обязал прокуроров проводить проверки с соблюдением определенных процедур, то и не каждое действие прокурора будет относиться к проверочному. В связи с этим необходимо четко понимать, какие действия являются проведением проверки, а какие - иными надзорными действиями прокурора.

Вынесение решения о проведении проверки, согласно ст. ст. 21 и 26 Закона о прокуратуре, обязательно только для проведения проверок исполнения законов и соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

В резолютивной части Постановления Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2015 г. № 2-П<sup>81</sup> сказано, что проведение органами прокуратуры проверок исполнения законов должно проводиться с одновременным вынесением соответствующего решения, обусловленного наличием сведений, указывающих на признаки нарушений законов в деятельности организации и ее должностных лиц, «которые нельзя подтвердить или опровергнуть в ходе межведомственного взаимодействия с государственным органом, осуществляющим федеральный государственный надзор за деятельностью... организаций».

С учетом изложенного в рамках межведомственного взаимодействия без контакта с тем лицом, которым по имеющейся информации были допущены какие-либо нарушения закона, без вынесения решения о проведении проверки прокурор вправе осуществлять следующие надзорные мероприятия: получать необходимую информацию, материалы, данные из открытых источников либо

---

<sup>81</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «Агора», межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр «Мемориал», международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал», региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр», регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной» // ВКС РФ. 2015. № 2.

запрашивать информацию у контролирующих и иных органов, а также лиц, представивших сведения о нарушениях закона. Проанализировав полученную информацию, прокурор принимает решение: в случае подтверждения наличия нарушений - о принятии соответствующих мер прокурорского реагирования, в случае недостаточности полученных сведений для подтверждения или опровержения информации о нарушениях закона - о проведении проверки в порядке ст. 21 Закона о прокуратуре<sup>82</sup>.

Еще одной серьезной проблемой для правоприменителей стала обязанность уведомлять руководителя либо уполномоченного представителя проверяемого органа (организации) (далее - руководитель организации) о начале проведения проверки. Прокурорские работники отмечают, что зачастую названные лица умышленно уклоняются от получения соответствующего уведомления. В случае направления уведомления по адресу фактического места нахождения соответствующего органа (организации) встает вопрос: а будет ли считаться надлежащим уведомлением получение в отделении почтовой связи этого документа, например, секретарем, который может и не передать полученную корреспонденцию руководству в тот же день? То же самое касается и уведомления посредством электронной почты, телефонной или факсимильной связи. Порой нужно действовать без промедления, а намеренное уклонение руководителя организации от получения уведомления влечет опасность причинения существенного вреда интересам личности, общества и государства. Стоит отметить, что законодателем подобные обстоятельства были учтены при формулировании ст. 6 Закона о прокуратуре<sup>83</sup>, посвященной установлению сроков предоставления информации по запросам прокурора, однако представляется целесообразным и ст. 21 Закона о прокуратуре дополнить положением, позволяющим прокурору проводить проверку в

---

<sup>82</sup> Карпышева Ю.О. Отграничение проверки от иных надзорных мероприятий прокурора // Законность. 2019. № 2. С. 21.

<sup>83</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 27.12.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» /// СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

экстренных ситуациях без соответствующего уведомления руководителя проверяемого лица.

Некоторые затруднения у прокурорских работников вызывает также правильное определение момента, когда необходимо уведомлять проверяемое лицо о предстоящей проверке. В п. 3 ст. 21 Закона о прокуратуре сказано, что принятое решение о проведении проверки доводится до сведения проверяемого лица не позднее дня начала проверки. Формулировка «не позднее дня начала проверки» трактуется неоднозначно. Некоторые правоприменители полагают, что Закон предписывает уведомлять проверяемое лицо за день до начала проверки, а некоторые считают, что возможно прийти к проверяемому лицу для осуществления проверки и на месте довести до сведения руководителя проверяемого лица принятое решение.

Представляется верным второй подход, подтверждением чего может служить резолютивная часть Постановления Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2015 г. № 2-П, в которой сказано, что мотивированное решение подлежит доведению до сведения проверяемой организации, по крайней мере, в момент начала проверки.

На практике возникает вопрос может ли представление прокурора являться основанием для принятия муниципальным органом решения о признании утратившим силу собственного решения о предоставлении земельного участка в аренду?

На основании п. 1 ст. 24 Закона о прокуратуре<sup>84</sup> представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению.

Таким образом, действующее законодательство не предусматривает безусловную отмену муниципальным органом своего решения о предоставлении организации земельного участка в аренду на основании

---

<sup>84</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 27.12.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» /// СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

представления прокурора, так как представление не является нормативным актом.

В обоснование данной позиции можно привести примеры из судебной практики.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, содержащейся в Определении от 24 февраля 2005 г. № 84-О, при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы (п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре), само по себе представление прокурора не имеет абсолютный характер и силой принудительного исполнения не обладает, поскольку преследует цель понудить указанные в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре<sup>85</sup> органы и должностных лиц устранить допущенные нарушения закона прежде всего в добровольном порядке<sup>86</sup>.

В Постановлении ФАС Восточно-Сибирского округа от 23.07.2014 № А10-4027/2013 также было разъяснено, что по смыслу взаимосвязанных положений ФЗ о прокуратуре РФ<sup>87</sup>, а также учитывая, что при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы, само по себе представление прокурора силой принудительного исполнения не обладает, поскольку преследует цель понудить указанные в п. 1 ст. 21 данного Закона органы и должностных лиц устранить допущенные нарушения закона, прежде всего в добровольном порядке. Требование о безусловном исполнении представления прокурора реализуется путем специальных процедур - вынесения самим прокурором постановления о

---

<sup>85</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 27.12.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>86</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 24.02.2005 г. № 84-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Моторичевой Ирины Ивановны на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

<sup>87</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 27.12.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

возбуждении производства об административном правонарушении либо путем обращения в суд<sup>88</sup>.

Таким образом, исходя из анализа ранее приведенных норм в их взаимосвязи, а также судебной практики следует, что представление прокурора не может являться основанием для принятия муниципальным органом решения о признании утратившим силу собственного решения о предоставлении земельного участка в аренду.

При осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы. Проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором. Так, отсутствие указанных информации и материалов в органах прокуратуры до проведения проверки свидетельствует о том, что отсутствует возможность выявления нарушений законодательства<sup>89</sup>.

Так, судом было установлено, что в адрес Усть-Илимской межрайонной прокуратуры поступило заявление мэра муниципального образования «Усть-Илимский район», а также рапорт помощника прокурора, составленный после изучения нормативных и ненормативных правовых актов органа местного самоуправления.

Из содержания уведомления о проведении проверки в отношении Невонского муниципального образования и приложенных к нему документов следовало, что основанием для проведения прокурорской проверки послужила информация указанных лиц о нарушении законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан органами местного самоуправления, а также законодательства об организации и ведении регистра муниципальных нормативных актов Иркутской области.

---

<sup>88</sup> Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 23.07.2014 г. по делу № А10-4027/2013 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

<sup>89</sup> Апелляционное определение Ростовского областного суда от 28.03.2016 г. по делу № 33-4859/2016 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

Таким образом, принимая решение о проведении выездной проверки и требуя представить необходимые документы, сотрудник прокуратуры действовал в пределах полномочий, установленных статьями 21 и 22 Закона о прокуратуре.

С учетом установленных по делу обстоятельств, суд пришел к правильному выводу о том, что решение прокурора Обыденнова А.П. не противоречат требованиям закона и прав и законных интересов административного истца не нарушает.

При этом доводы апелляционной жалобы о том, что прокурор обязан был сообщить главе муниципального образования источники поступления информации о нарушении закона на нормах права не основаны.

Противоречат п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре и указания административного истца об отсутствии у него обязанности по представлению затребованных прокурором документов<sup>90</sup>.

Немалый интерес представляет вопрос о допустимости рассмотрения в органах прокуратуры анонимных сообщений.

Так, по адресу электронной почты заявителю было отправлено электронное сообщение, содержащее просьбу связаться с помощником прокурора района по телефону мобильной связи для уточнения сведений, указанных К. в обращениях в Управление Роспотребнадзора. Электронное сообщение помощника прокурора оставлено К. без ответа.

При таких обстоятельствах обращение, поступившее в Управление Роспотребнадзора по Санкт-Петербургу, прокурор и суд первой инстанции расценили в качестве анонимного, не позволяющего установить лицо, обратившееся в орган государственного контроля (надзора). Данное обращение не могло служить основанием для проведения внеплановой проверки в отношении юридического лица<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> Апелляционное определение Иркутского областного суда от 09.02.2016 г. по делу № 33-558/2016 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

<sup>91</sup> Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 15.06.2016 г. № 33а-12079/2016 по делу № 2а-1712/2016 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.



Действительно, в ч. 1 ст. 11 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее - Закон № 59-ФЗ)<sup>92</sup> сказано, что «в случае, если в письменном обращении не указана фамилия гражданина, направившего обращение, или почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается».

В то же время, в соответствии с нормами ч. 1 ст. 11 Закона № 59-ФЗ в ч. 1 ст. 11 не исключена возможность проведения прокурором проверки в рамках разрешения анонимного обращения по существу в случае наличия в нем сведений о факте нарушения закона. При этом, и в п. 1 ст. 10 и в п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре, речь идет об информации об уже совершенных противозаконных деяниях.

Так, в кассационной жалобе генеральный директор ООО А.. просил отменить постановление судьи в связи с нарушениями уголовно-процессуального закона. Свои доводы заявитель мотивировал тем, что суд необоснованно отказал в привлечении к участию в деле, первого заместителя Щелковского городского прокурора Б., который поручил органу внутренних дел проведение проверки в порядке ст. 144 - 145 УПК РФ, по анонимному сообщению, поступившему по телефону в Щелковскую городскую прокуратуру. Так же судом не было дано оценки о том, что основанием для производства проверочных мероприятий и изъятия имущества явилось анонимное сообщение, которое ООО расценивает как заведомо ложный донос. Ссылаясь на ч. 7 ст. 141 УПК РФ, указывает, что анонимное сообщение не может служить основанием для возбуждения уголовного дела. Указывают, что сроки проведения проверки согласно ст. 144 УПК РФ истекли, однако изъятное имущество не возвращается.

Суд первой инстанции обоснованно пришел к выводу, о том, что анонимное заявление не может быть поводом к возбуждению уголовного дела, однако в данном случае оно послужило сигналом для начала проверки

---

<sup>92</sup> Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

информации, нарушений прав ООО при проведении проверки, в том числе и срока проведения проверки, судом не установлено<sup>93</sup>.

Возникает вопрос об источнике информации, являющемся основанием для применения ст. 25.1 Закона о прокуратуре, согласно которой в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор (его заместитель) направляет в письменной форме должностным лицам предостережение о недопустимости нарушений закона.

Сказанное позволяет говорить о необходимости приведения п. 1 ст. 10 и п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре в соответствие как со ст. 25.1 этого же законодательного акта, так и с ч. 1 ст. 11 Закона № 59-ФЗ. В этой связи представляется целесообразным слова «нарушении законов» в первом предложении п. 1 ст. 10, а также слова «о фактах нарушения закона» в абзаце втором п. 2 ст. 21 заменить словами «готовящихся, совершаемых и совершенных нарушениях закона»<sup>94</sup>.

Прокурор, в связи с невозможностью в силу п. 2 ст. 21 ФЗ о прокуратуре самостоятельно провести проверку направляет по подведомственности в орган контроля (надзора) поступившее к нему анонимное сообщение, содержащее сведения о нарушениях подзаконного правового акта. Ведь такое письмо прокурора не обладает властной составляющей - силой требования. Такая же участь может постигнуть и переадресуемое прокурором письмо, в котором содержатся сведения о факте нарушения закона, в связи с которым не требуется принятия мер самим прокурором.

К сожалению, в ведомственных организационно-распорядительных документах надзорного ведомства вопрос о рассмотрении анонимных обращений, в которых содержатся сведения о подготавливаемых, совершаемых и совершенных противоправных деяниях, не нашел должного отражения.

---

<sup>93</sup> Кассационное определение Московского областного суда от 14.02.2012 г. № 22к-974/12 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс

<sup>94</sup> Винокуров А.Ю. К вопросу о допустимости рассмотрения органами прокуратуры анонимных сообщений // Административное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 95.

Прокуратура осуществляет надзор не только за исполнением законов, но и за соответствием законам правовых актов, издаваемых вышеперечисленными органами и должностными лицами. В связи с чем, особое внимание в данной части исследования хотелось бы обратить на практику общего надзора за исполнением федерального законодательства прокуратурами Самарской области.

Как отмечается в Информации Прокуратуры Самарской области о состоянии законности в региональном нормотворчестве и мерах по совершенствованию работы по изданию нормативных правовых актов<sup>95</sup> отмечается, что одной из причин издания органами исполнительной власти незаконных нормативных правовых актов видится низкая эффективность профилактической работы, в частности ненаправление правовых актов для предварительного изучения на стадии проектов в прокуратуру области.

Прокуратурой Самарской области по итогам 2018 года было направлено 622 заключения на проекты нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти области, из них 185 отрицательных. В результате проведения данной работы, измененные с учетом заключений прокуратуры о несоответствии федеральным законам, нормативные правовые акты Губернатора и Правительства области не опротестовывались.

В иных органах исполнительной власти Самарской области из 753 принятых нормативных правовых акта, только 287 поступили в прокуратуру области на стадии проектов, что повлекло принятие незаконных актов. В результате в 2018 году было оспорено 16 нормативных документов органов исполнительной власти области, проекты которых в прокуратуру не поступали.

Встречаются случаи, когда замечания прокуратуры на проекты нормативных актов не учитываются при издании их.

Прокуратурой Самарской области выявляются нормативные акты, с однотипными нарушениями, которые не были приведены в соответствие с одними и теми же поправками в законодательство.

---

<sup>95</sup> Информация о состоянии законности в региональном нормотворчестве и мерах по совершенствованию работы по изданию нормативных правовых актов от 14.10.2018 г. [Электронный ресурс] // <http://samprgos.ru> (дата обращения: 15.05.2019 г.).

Всего в 2018 году прокуратурой Самарской области в связи с несвоевременным приведением нормативных правовых актов в соответствие с законодательством было оспорено 46 региональных нормативных правовых актов<sup>96</sup>.

Таким образом, надзор прокуратурой Самарской области за исполнением органами местного самоуправления федерального законодательства остается действенным механизмом защиты прав граждан, предпринимательского сообщества, интересов муниципальных образований.

### **2.3. Обеспечение органами российской прокуратуры защиты прав и свобод человека**

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

Защита нарушенных прав и свобод происходит с помощью реагирования прокурора на такие нарушения с целью восстановления прежнего правомерного состояния.

При этом, «конкретный вид прокурорской деятельности (прокурорское производство) может протекать как в форме охранительной, так и восстановительной деятельности, являться отражением реализации нескольких

---

<sup>96</sup> Информация о состоянии законности в региональном нормотворчестве и мерах по совершенствованию работы по изданию нормативных правовых актов от 14.10.2018 г. [Электронный ресурс] // <http://samprgos.ru> (дата обращения: 15.05.2019 г.).

функций прокуратуры и предусматривать реализацию различных средств прокурорского реагирования»<sup>97</sup>.

Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в организационно-правовом смысле состоит из двух видов деятельности:

- 1) самостоятельная отрасль прокурорского надзора;
- 2) другие направления, которые связаны с обеспечением правового положения личности в рамках иных отраслей прокурорского надзора.

По словам О.В. Воронина, «поскольку соблюдение прав и свобод человека и гражданина составляет предмет всех отраслей прокурорского надзора, данная деятельность не может считаться самостоятельной отраслью, а представляет собой один из уровней (пределов) прокурорского надзора»<sup>98</sup>.

В предмет отдельной отрасли прокурорского надзора входит обеспечение тех прав и свобод, наблюдение за которыми не охватывается предметами иных отраслей. Надзор за их соблюдением является отраслевой задачей, а их наличие образует отдельный предмет.

Так, в соответствии со ст. 26 Закона о прокуратуре предметом прокурорского надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

---

<sup>97</sup> Воронин О.В. О правообеспечительной и правозащитной деятельности отечественной прокуратуры // Уголовная юстиция. 2015. № 1 (5). С. 90.

<sup>98</sup> Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности. Томск: Изд-во НТЛ, 2013. С. 110.

Как установлено судом первой инстанции, Д. обратился в Прокуратуру РС(Я) с заявлением о несогласии с результатами рассмотрения Прокуратурой г. Якутска его обращений по факту нарушения его трудовых прав ООО СРК. Прокуратурой РС(Я) по факту поступившего обращения Д. была проведена проверка и письмом от 03 сентября 2015 года административному истцу разъяснено, что трудовых отношений между Д. и ООО СРК не установлено, оснований для принятия мер прокурорского реагирования не имеется, при этом указано, что за защитой своих нарушенных трудовых прав Д. может обратиться в суд.

В результате проведенной Прокуратурой РС(Я) проверки по заявлению Д. было установлено, что правом на судебную защиту своих прав Д. воспользовался. В частности, решением Якутского городского суда РС(Я) от 21 января 2013 года отказано в удовлетворении исковых требований Д. к ООО СРК о взыскании задолженности по заработной плате, компенсации морального вреда. Определением Верховного суда РС(Я) от 15 апреля 2013 года указанное решение суда оставлено без изменения, вступило в законную силу. Решением Якутского городского суда РС(Я) от 12 августа 2013 года Д. также отказано в удовлетворении исковых требований к ООО СРК о компенсации морального вреда в связи с задержкой выдачи трудовой книжки, взыскании судебных расходов. Определением Верховного суда РС(Я) от 14 октября 2013 года указанное решение суда оставлено без изменения, вступило в законную силу. Решением Якутского городского суда РС(Я) от 04 сентября 2014 года отказано в удовлетворении жалобы Д. о признании незаконным действий Государственной инспекции труда в РС(Я). Определением Верховного суда РС(Я) от 05 ноября 2014 года решение суда оставлено без изменения, вступило в законную силу<sup>99</sup>.

Прокурор осуществляет охрану и защиту правового положения личности со стороны лиц, входящих в предмет прокурорского надзора, – органов

---

<sup>99</sup> Апелляционное определение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 10.02.2016 г. по делу № 33а-726/2016 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

государственной и муниципальной власти, должностных лиц, органов управления коммерческих и некоммерческих организаций и прочих субъектов, определяемых ст. 21 Закона о прокуратуре.

Объектом «правозащиты» при осуществлении деятельности органов прокуратуры является человек и гражданин с его правами, свободами, законными интересами, реализация и соблюдение которых обеспечивается органами прокуратуры при осуществлении полномочий вне уголовно-правовой сферы.

Полномочия прокурора представляют собой правовые средства защиты прав граждан, своего рода гарантии обеспечения того либо иного права.

Как справедливо отмечают ученые – конституционалисты, «каждое право только тогда может быть реализовано, когда ему соответствует чья-то обязанность его обеспечить, гарантии в сущности, и есть обязанности, применительно к конституционным правам и свободам это обязанность государства»<sup>100</sup>.

Следовательно, органы прокуратуры выступают гарантом прав и свобод человека и гражданина при осуществлении своей деятельности в рамках компетенции<sup>101</sup>.

При этом можно назвать следующие категории лиц, чье правовое положение обеспечивается органами прокуратуры:

- 1) любые лица независимо от специфики их правового статуса, пребывающие на территории Российской Федерации;
- 2) граждане Российской Федерации;
- 3) социально-охраняемые и социально-защищаемые граждане Российской Федерации, обладающие льготным статусом;
- 4) отдельные граждане, которые в силу своих физических или иных недостатков, а равно зависимого положения не могут самостоятельно

---

<sup>100</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М.: НОРМА: М., 2009. С. 305.

<sup>101</sup> Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. Городец: М., 2007. С. 22.

обеспечить реализацию предоставленных им законами, действующими на территории России, прав, свобод и иных правовых возможностей.

Следует обратить внимание на то, что одной из наиболее социально уязвимых групп граждан, особенно нуждающихся в государственной поддержке и защите по состоянию здоровья являются инвалиды.

В целях защиты прав инвалидов на прокурора возлагается обязанность участия в рассмотрении административных дел в порядке, установленном Кодексом административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ)<sup>102</sup> и Гражданском процессуальном кодексе РФ (далее – ГПК РФ)<sup>103</sup>.

Соблюдение прав инвалидов и других социально незащищенных категорий граждан находится на постоянном контроле прокуратур, которые на систематической основе проводят проверки соблюдения прав людей с ограниченными возможностями.

Анализ состояния законности и практики прокурорского надзора свидетельствует о многочисленных нарушениях прав инвалидов в различных сферах их жизнедеятельности, а рост количества обращений граждан о нарушении социальных прав свидетельствует о недостаточном внимании органов прокуратуры к проведению проверок в данной сфере.

Не ослабевает внимание прокуроров к проблемам защиты прав лиц с ограниченными возможностями. По наиболее проблемным вопросам прокуроры взаимодействуют с общественными организациями инвалидов, государственными и контролирующими органами в рамках работы межведомственной рабочей группы для координации совместных действий по обеспечению социальных и трудовых прав граждан.

На протяжении последних четырех лет прокуратура на системной основе организывают проведение проверок органов государственной власти и местного самоуправления, в том числе отделов социальной защиты,

---

<sup>102</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

<sup>103</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 28.12.2018) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.



предприятий торговли, транспорта, культурных учреждений, а также медицинских и фармацевтических учреждений.

В ходе проверок особое внимание уделяется обеспечению беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной инфраструктуры. В этих целях прокуроры проверяют создание в соответствии со ст. 15 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»<sup>104</sup> органами исполнительной власти субъектов, местного самоуправления и организациями, независимо от организационно-правовых форм, условий инвалидам (включая инвалидов, использующих кресла-коляски и собак-проводников) для беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры (жилым, общественным и производственным зданиям, строениям и сооружениям, спортивным сооружениям, местам отдыха, культурно-зрелищным и другим учреждениям), а также транспортной инфраструктуры и информации (включая средства, обеспечивающие дублирование звуковыми сигналами световых сигналов светофоров и устройств, регулирующих движение пешеходов через транспортные коммуникации). Пресекаются нарушения, выразившиеся в отсутствии на пешеходных переходах съездов с тротуаров для маломобильных групп населения<sup>105</sup>.

Проверка исполнения законов является важнейшим надзорным средством; она призвана способствовать улучшению состояния законности, повышать уровень исполнения законов. В ходе проверочных действий не только фиксируются выявленные недостатки, но и устанавливаются причины их возникновения, предлагаются пути эффективного устранения. Не менее важно при каждой проверке увидеть положительный опыт исполнения законов, проанализировать и поддержать его, а при необходимости в пределах компетенции помочь в распространении.

---

<sup>104</sup> Федеральный закон от 24.11.1995 г. № 181-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

<sup>105</sup> Саврун Н.Д. О принимаемых мерах по защите прав граждан с ограниченными возможностями // Прокурор. 2018. № 3. С. 88.

## 2.4. Уголовное преследование как одно из основных направлений деятельности прокуратуры Российской Федерации

Органы прокуратуры играют существенную роль в уголовном судопроизводстве. В Законе о прокуратуре указано, что прокуратура надзирает за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия (п. 3 ч. 1 ст. 1 Закона о прокуратуре) и, осуществляя уголовное преследование в суде, прокурор выступает в качестве государственного обвинителя (ч. 2 ст. 35 Закона о прокуратуре). Обращает на себя внимание то, что в отличие от надзорной функции прокуратуры об осуществляемом ею уголовном преследовании предусматривается только применительно к рассмотрению уголовных дел в суде. Однако в предписаниях данного Федерального закона не разъясняется, что следует понимать под уголовным преследованием и обвинением.

Исходя из содержания ч. 1 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса РФ (далее – УПК РФ)<sup>106</sup>, можно заметить, что прокурор в уголовном процессе осуществляет функцию уголовного преследования, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия.

В досудебном производстве уголовное преследование, осуществляемое прокурором, складывается из следующих элементов:

1) совокупность принимаемых прокурором процессуальных решений и производимых процессуальных действий, направленных на побуждение органов предварительного расследования к доказыванию события преступления и установлению виновности конкретного лица (лиц) в его совершении;

---

<sup>106</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 01.04.2019, с изм. от 17.04.2019) // СЗ РФ. 2001. № 52. (Ч. 1). Ст. 4921.

2) совокупность производимых процессуальных действий и процессуальных решений, принимаемых в связи с заключением досудебного соглашения о сотрудничестве;

3) совокупность производимых прокурором процессуальных действий и принимаемых процессуальных решений при поступлении уголовного дела с обвинительным заключением (актом, постановлением);

4) процессуальные полномочия по процессуальному руководству дознанием<sup>107</sup>.

В настоящее время процессуальные полномочия прокурора в досудебном производстве вызывают многочисленные дискуссии, что связано с изменениями, внесенными в УПК РФ за последние десять лет, демонстрирующие непродуманность шагов законодателя по реформированию предварительного следствия и роли в нем прокурора.

Так, несовместимы с состязательной формой уголовного процесса изменения, лишившие прокурора права самостоятельно возбуждать уголовные дела, без которого невозможно осуществление основной функции прокурора в уголовном судопроизводстве - функции уголовного преследования. Отсутствие данного полномочия негативно, влияет на организацию работы органов прокуратуры. В настоящее время прокурор «при наличии оснований полагать, что нарушение... имеет характер преступления,.. должен вынести мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании»; «таким образом, проводится повторная проверка доводов, представленных прокуратурой, но уже лицами, полномочными возбудить уголовное дело. Исходя из этого результаты надзорной проверки, весь комплекс осуществленных в связи с ней прокурорских мероприятий приобретают статус сообщения о преступлении»<sup>108</sup>.

---

<sup>107</sup> Буланова Н.В. Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судами. М., 2015. С. 52-53.

<sup>108</sup> Стрельников В.В. К вопросу об осуществлении прокуратурой уголовного преследования // Российское право: образование, практика, наука. 2013. № 2-3 (80-81). С. 98-104.

Тем самым доводы прокурора проверяются фактически повторно, что, с одной стороны, является излишней тратой времени, а с другой — умаляет статус и процессуальную значимость органов прокуратуры. Эти факторы, в свою очередь, требуют от прокурора дополнительных усилий, вызванных необходимостью осуществления надзора за проводимой следственной проверкой, а в ряде случаев - вступления в полемику с органами предварительного расследования, если последние принимают решение об отказе в возбуждении уголовного дела. На практике имеют место факты незаконного принятия следственными органами неоднократных решений об отказе в возбуждении уголовных дел, в том числе по постановлениям прокуроров, вынесенным в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, что нарушает требования ст. 6.1 УПК РФ.

Таким образом, начальный этап расследования необоснованно хронологически растягивается, органы прокуратуры тратят дополнительные усилия, направленные на обеспечение принятия законного процессуального решения. Всего этого можно избежать, наделив прокурора императивным полномочием по возбуждению уголовного дела.

Между тем, выявление нарушений закона в процессе предварительного расследования требует оперативности, поскольку речь идет о возможности нарушения фундаментальных конституционных прав участников уголовного процесса.

Для повышения качества предварительного расследования и повышения эффективности прокурорского надзора за следствием в доктрине обосновывается необходимость восстановления ряда имевшихся у прокурора полномочий на досудебных стадиях уголовного процесса.

Прежде всего, предлагается вернуть прокурору право возбуждения уголовных дел в совокупности с контролем над сроками следствия, что будет

являться действенными способами профилактики следственных ошибок и злоупотреблений в процессе расследования<sup>109</sup>.

В соответствии с действующим законодательством, руководитель следственного органа дает согласие следователю на обращение в суд с ходатайством о производстве ряда процессуальных действий, в том числе об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу. Согласие прокурора на это не требуется. В связи с чем предлагается урегулировать процедуру судебного контроля на стадии предварительного расследования иначе, чем предусмотрено УПК РФ, предусмотрев согласие не только руководителя следственного органа, но и прокурора на заявление ходатайств о производстве процессуальных действий, предусмотренных ст. 29 УПК РФ<sup>110</sup>.

Эффективное уголовное преследование и прокурорский надзор связаны с наличием права прокурора направлять предварительное расследование. Поскольку прокурор ограничен в полномочиях и не имеет права давать следователю обязательные указания о направлении расследования, устраняя, таким образом, ошибки, связанные с неполнотой расследования, растет количество дел, возвращенных прокурором на дополнительное расследование. Поэтому прокурор нуждается в праве отмены любого незаконного или необоснованного постановления следователя, а также контролировать сроки следствия.

Обладая правом определения пределов обвинения в судебных стадиях уголовного процесса, правом мотивированного изменения обвинения и даже отказа от обвинения, прокурор не имеет права на прекращение уголовного дела на стадии предварительного расследования. Такое положение дел не позволяет ему оперативно восстанавливать нарушенное право обвиняемого при наличии законного основания для прекращения уголовного дела или уголовного

---

<sup>109</sup> Кириллова Н.П. Необходимый объем полномочий прокурора при надзоре за следствием // В сборнике: Научная школа уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского государственного университета: Уголовная юстиция XXI века (к 15-летию практики применения УПК РФ) Сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции / Под ред. Н.П. Кирилловой, Н.Г. Стойко. 2018. С. 272-273.

<sup>110</sup> См.: Там же. С. 273, 274.

преследования. В связи с чем, прокурор должен быть наделен правом утверждать постановление следователя о прекращении уголовного дела и уголовного преследования, а также правом самостоятельно выносить постановление о прекращении уголовного дела или уголовного преследования.

Полемика расширения полномочий прокурора в досудебном судопроизводстве ведется не только в теоретическом русле научной дискуссии, но периодически делаются попытки законодательно решить этот вопрос.

Так, в очередной раз, в сентябре 2018 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был внесен проект Федерального закона № 550619-7 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (о расширении полномочий прокурора в досудебном судопроизводстве)»<sup>111</sup>.

Указанным законопроектом предлагается наделить прокурора правом возбуждать уголовные дела публичного обвинения. Это право авторы законопроекта рассматривают как неотъемлемое условие активного участия органов прокуратуры в борьбе с преступностью.

Законопроект позволяет прокурору участвовать в производстве отдельных следственных и иных процессуальных действий или проводить отдельные следственные и иные процессуальные действия без принятия уголовного дела к своему производству. Прокурор приобретает право давать следователю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий, которые являются обязательными для следователя, руководителя следственного органа; разрешать отводы, заявленные нижестоящему прокурору, следователю, а также их самоотводы; принимать решение об отводе руководителя следственного органа; отстранять следователя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований УПК РФ.

---

<sup>111</sup> Проект Федерального закона № 550619-7 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (о расширении полномочий прокурора в досудебном судопроизводстве)» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 19.09.2018) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

В пояснительной записке к проекту закона авторы обещают наделить руководителя следственного органа некоторыми новыми полномочиями. Но их предложения в этом направлении довольно скромны: дать право руководителю следственного органа производить отдельные следственные и процессуальные действия без принятия уголовного дела к своему производству. В остальном, указанный законопроект, как усматривается из положений, приведенных выше, нацелен именно на передачу полномочий от руководителя следственного органа прокурору<sup>112</sup>.

Однако в доктрине высказывается мнение о том, что указанные меры не будут способствовать усилению законности в сфере уголовного судопроизводства по следующим основаниям<sup>113</sup>.

Во-первых, они снизят объективность и действенность прокурорского надзора. Прокурор, как и прежде, будет вовлечен в следственную деятельность, более того, станет принимать все ключевые решения по уголовному делу. Законопроект устанавливает соподчиненность прокурора и следователя, связанность их общими процессуальными задачами и функциями, что неизбежно приведет к ослаблению надзорной функции. Нельзя одновременно и надзирать и расследовать<sup>114</sup>.

Во-вторых, предлагаемые авторами законопроекта изменения лишают (а не наделяют, как сказано в пояснительной записке) руководителя следственного органа важнейших процессуальных полномочий. Фактически они оставляют руководителю следственного органа только административные функции в отношении подчиненных следователей. Исходя из этого, Следственный комитет РФ, который после 2007 года стал самостоятельным и независимым правоохранительным органом, превратится в придаток

---

<sup>112</sup> Пояснительная записка «К проекту федерального закона «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (о расширении полномочий прокурора в досудебном судопроизводстве)» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

<sup>113</sup> См.: Борохова Н.Е. Еще раз к вопросу о расширении полномочий прокурора в досудебном производстве по уголовным делам // Проблемы права. 2018. № 5 (69). С. 74-76.

<sup>114</sup> Шадрин В.С. Прокурор и его полномочия в уголовном досудебном производстве // Актуальные проблемы современного уголовного процесса России: межвуз. сб. научных трудов / Под ред. В.А. Лазаревой. Самара, 2010. С. 6-7.

прокуратуры. Наименование «Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации» будет, как нельзя лучше, соответствовать чаяниям авторов законопроекта. Таким образом, воплощение в жизнь указанных изменений лишит самостоятельности Следственный комитет РФ.

В-третьих, наделение прокурора правом осуществлять отдельные следственные и процессуальные действия обозначает на деле фактически возрождение следственных отделов в прокуратуре. Это повлечет за собой массу вопросов кадровых, финансовых и материальных, которые нужно будет решать.

В-четвертых, предлагаемые авторами законопроекта изменения потребуют не только серьезной перестройки УПК РФ, но и внесения соответствующих правок в другие законы Российской Федерации.

Это серьезная заявка на пересмотр всей процедуры предварительного расследования. Если обратиться к тексту пояснительной записки к проекту Федерального закона «О следственном комитете РФ», то можно заметить, что в качестве основной цели реформирования следствия называлось создание необходимых условий для эффективной реализации полномочий прокуроров по надзору за процессуальной деятельностью органов следствия, усилению взаимодействия органов прокуратуры и следствия, повышения объективности следствия, а в итоге - обеспечение законности в сфере уголовного судопроизводства и неукоснительное соблюдение конституционных прав граждан». Эти задачи были поставлены, и если они не разрешены в полной мере на сегодняшний день - это не причина, чтобы делать шаг назад и возвращаться к реалиям прошлого.

Не претендуя на право поставить точку в дискуссии о предоставлении прокурору дополнительных полномочий в досудебном производстве, следует более внимание уделить повышению эффективности прокурорского надзора на стадии предварительного расследования как одного из ведущих направлений деятельности правоохранительных органов Российской Федерации. От него непосредственно зависят защита прав и законных интересов участников



уголовного судопроизводства, укрепление законности и правопорядка в обществе, эффективность борьбы с преступностью.

Кроме того, в целях профилактики следственных ошибок необходимо четко определить задачи и функции прокуратуры в уголовном процессе, перечень полномочий прокурора, с помощью которых он может эффективно решать эти задачи и реализовывать свои функции, что будет способствовать повышению эффективности выявления и устранения ошибок, допускаемых в процессе предварительного расследования.

Выводы по второй главе выпускной квалификационной работе.

1. Функции прокуратуры представляют собой совокупность действий прокурора или сотрудника прокуратуры, предусмотренных законодательством и направленных на обеспечение исполнения законов и подзаконных нормативных актов, а также иных целей.

2. Необходимо привести п. 1 ст. 10 и п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре в соответствие как со ст. 25.1 этого же законодательного акта, так и с ч. 1 ст. 11 Закона № 59-ФЗ. В этой связи представляется целесообразным слова «нарушении законов» в первом предложении п. 1 ст. 10, а также слова «о фактах нарушения закона» в абзаце втором п. 2 ст. 21 заменить словами «готовящихся, совершаемых и совершенных нарушениях закона».

3. В целях профилактики следственных ошибок необходимо четко определить задачи и функции прокуратуры в уголовном процессе, перечень полномочий прокурора, с помощью которых он может эффективно решать эти задачи и реализовывать свои функции, что будет способствовать повышению эффективности выявления и устранения ошибок, допускаемых в процессе предварительного расследования.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный в настоящей выпускной квалификационной работе анализ конституционно-правовых основ организации и деятельности прокуратуры, позволяет сделать следующие выводы.

Прокуратура Российской Федерации представляет собой единую централизованную систему федеральных государственных органов, одну из ключевых в государственно-правовом механизме обеспечения единства и укрепления законности.

Введенные конституционной поправкой изменения механизма назначения на должности и освобождения от должностей прокуроров направлены на усиление или укрепление роли прокуроров, повышение их конституционно-правового статуса.

Среди основных современных принципов организации и деятельности прокуратуры можно обозначить принципы законности, гласности, независимости, единоначалия, централизации и единства.

Функции прокуратуры представляют собой совокупность действий прокурора или сотрудника прокуратуры, предусмотренных законодательством и направленных на обеспечение исполнения законов и подзаконных нормативных актов, а также иных целей.

Прокуроры являются активными участниками правотворческой деятельности государства. В работе особое внимание было обращено на то, что прокуратурой Самарской области эффективно используются разные формы участия в правотворчестве, в частности, изучение проектов нормативных актов законодательных и исполнительных органов области, направление в органы государственной власти информационных писем и предложений о дополнении планов правотворческой деятельности, принятии нормативных правовых актов в развитие федерального законодательства.

Отрасль прокурорского надзора за исполнением законов является наиболее объемной, охватывающей огромное количество нормативных актов,

регулирующих отношения в самых различных сферах деятельности. Число обособленных сфер общего надзора достигает 60.

При рассмотрении общенадзорных функций прокуратуры было обращено внимание на то, что одной серьезной проблемой для правоприменителей стала обязанность уведомлять руководителя либо уполномоченного представителя проверяемого органа (организации) о начале проведения проверки. Однако, порой нужно действовать без промедления, а намеренное уклонение руководителя организации от получения уведомления влечет опасность причинения существенного вреда интересам личности, общества и государства. Стоит отметить, что законодателем подобные обстоятельства были учтены при формулировании ст. 6 Закона о прокуратуре, посвященной установлению сроков предоставления информации по запросам прокурора, однако представляется целесообразным и ст. 21 Закона о прокуратуре дополнить положением, позволяющим прокурору проводить проверку в экстренных ситуациях без соответствующего уведомления руководителя проверяемого лица.

Возникает вопрос об источнике информации, являющемся основанием для применения ст. 25.1 Закона о прокуратуре, согласно которой в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор (его заместитель) направляет в письменной форме должностным лицам предостережение о недопустимости нарушений закона.

Сказанное позволяет говорить о необходимости приведения п. 1 ст. 10 и п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре в соответствие как со ст. 25.1 этого же законодательного акта, так и с ч. 1 ст. 11 Закона № 59-ФЗ. В этой связи представляется целесообразным слова «нарушении законов» в первом предложении п. 1 ст. 10 Закона о прокуратуре, а также слова «о фактах нарушения закона» в абзаце втором п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре заменить словами «готовящихся, совершаемых и совершенных нарушениях закона».

В выпускной квалификационной работе была рассмотрена практика общего надзора за исполнением федерального законодательства прокурорами Самарской области, что позволило сделать вывод о том, что надзор прокуратурой Самарской области за исполнением органами местного самоуправления федерального законодательства остается действенным механизмом защиты прав граждан, предпринимательского сообщества, интересов муниципальных образований.

Рассматривая обеспечение органами российской прокуратуры защиты прав и свобод человека и гражданина, было отмечено, что обеспечение органами прокуратуры правового положения личности состоит из охраны прав и свобод человека и гражданина, которая осуществляется посредством предупреждения возможного нарушения правового положения личности путем наблюдения за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Защита нарушенных прав и свобод происходит с помощью реагирования прокурора на такие нарушения с целью восстановления прежнего правомерного состояния.

Особое внимание было обращено на надзор за исполнением законов в сфере защиты прав инвалидов. В целом проведенный анализ состояния законности и практики прокурорского надзора свидетельствует о многочисленных нарушениях прав инвалидов в различных сферах их жизнедеятельности, а рост количества обращений граждан о нарушении социальных прав свидетельствует о недостаточном внимании органов прокуратуры к проведению проверок в данной сфере.

Проведенный анализ уголовного преследования как одного из основных направлений деятельности прокуратуры позволил сделать вывод о необходимости уделить внимание на повышение эффективности прокурорского надзора на стадии предварительного расследования как одного из ведущих направлений деятельности правоохранительных органов Российской Федерации. От него непосредственно зависят защита прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, укрепление законности и правопорядка в обществе, эффективность борьбы с преступностью.

Кроме того, в целях профилактики следственных ошибок необходимо четко определить задачи и функции прокуратуры в уголовном процессе, перечень полномочий прокурора, с помощью которых он может эффективно решать эти задачи и реализовывать свои функции, что будет способствовать повышению эффективности выявления и устранения ошибок, допускаемых в процессе предварительного расследования.

Таким образом, прокуратура Российской Федерации представляет собой единую централизованную систему федеральных государственных органов, одну из ключевых в государственно-правовом механизме обеспечения единства и укрепления законности. Положение прокуратуры в системе государственной власти определяется наличием полномочий по реализации функции надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, всеми субъектами правоприменения.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 . № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 01.04.2019, с изм. от 17.04.2019) // СЗ РФ. 2001. № 52. (Ч. 1). Ст. 4921.
3. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 28.12.2018) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.
4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.
5. Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.
6. Федеральный закон от 29.07.2004 г. № 98-ФЗ (ред. от 18.04.2018) «О коммерческой тайне» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3283.
7. Федеральный закон от 24.11.1995 г. № 181-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.
8. Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 27.12.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» /// СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
9. Закон РФ от 21.07.1993 г. № 5485-1 (ред. от 29.07.2018) «О государственной тайне» // СЗ РФ. 1997. № 41. Ст. 8220-8235.
10. Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 г. № 96 (ред. от 10.07.2017) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов

нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») // СЗ РФ 2010. № 10. Ст. 1084.

11. Приказ Генпрокуратуры России от 17.03.2017 г. № 172 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора в связи с принятием Федерального закона от 07.03.2017 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // Законность. 2017. № 7.
12. Приказа Генеральной прокуратуры РФ от 11.05.2016 г. (ред. от 26.12.2018 г.) «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2016. № 8.
13. Приказ Генпрокуратуры России 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.
14. Приказ Генпрокуратуры России от 29.12.2011 г. № 450 (ред. от 11.12.2018) «О введении в действие Инструкции по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
15. Приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2009 г. № 400 (ред. от 13.03.2018) «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» // Законность 2010. № 4.
16. Приказ Генпрокуратуры РФ от 03.01.1996 г. № 1 «Об образовании при Генеральной прокуратуре Российской Федерации Научно-консультативного совета» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
17. Устав Самарской области от 18.12.2006 г. № 179-ГД (принят Самарской Губернской Думой 05.12.2006) (ред. от 28.02.2019) // Волжская коммуна. 2006. 20 декабря. № 237 (25790).
18. Закон СССР от 30.11.1979 г. «О прокуратуре СССР» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. (утратил силу).

19. Указ Президента РФ от 18.04.1996 г № 567 (ред. от 07.12.2016) «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (вместе с «Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью») // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1958. (утратил силу).
20. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. (утратила силу).
21. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. (утратила силу).
22. Указ Президиума ВС СССР от 24.05.1955 г. «Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. (утратил силу).
23. Постановление ВЦИК от 28.05.1922 г. «Положение о прокурорском надзоре» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. (утратил силу).
24. Постановление ЦИК СССР № 84, СНК СССР № 2621 от 17.12.1933 г. «Положение о прокуратуре Союза ССР» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. (утратил силу).
25. Декрет СНК РСФСР от 24.11.1917 г. «О суде» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. (утратил сил).
26. Указ от 02.04.1731 г. «Об определении прокуроров в юстиц-коллегию и в губернии, и о сочинении им инструкции для порядочного отправления дел по их должности» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://рустрана.рф/article.php?nid=16616> (Дата обращения: 30.04.2019 г.). (утратил силу).



- 27.Алиев Х.О., Заидова М.У. Общий надзор как одно из важнейших направлений деятельности прокуратуры // Евразийский юридической журнал. 2015 № 9 (88). С. 214-219.
- 28.Антонов И.А., Горленко В.А. Функции прокуратуры в сфере уголовного судопроизводства: понятие, содержание, «тенденции к сокращению» // Российский следователь. 2008. № 20. С. 44-48.
- 29.Афанасьев Д.В. Прокуратура России: история и современность // Ростовский научный журнал. 2017. № 1. С. 140-144.
- 30.Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М.: НОРМА: М., 2009. 690 с.
- 31.Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. Городец: М., 2007. 426 с.
- 32.Борохова Н.Е. Еще раз к вопросу о расширении полномочий прокурора в досудебном производстве по уголовным делам // Проблемы права. 2018. № 5 (69). С. 74-76.
- 33.Буланова Н.В. Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судами. М., 2015. 412 с.
- 34.Векшин В.П. Конституционно-правовой статус прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2015. № 1 (45). С. 3-8.
- 35.Винокуров А.Ю. К вопросу о допустимости рассмотрения органами прокуратуры анонимных сообщений // Административное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 94-98.
- 36.Воронин О.В. О правообеспечительной и правозащитной деятельности отечественной прокуратуры // Уголовная юстиция. 2015. № 1 (5). С. 88-94.
- 37.Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности. Томск: Изд-во НТЛ, 2013. 220 с.
- 38.Генеральная прокуратура Российской Федерации. Основные направления деятельности на современном этапе [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/about/> (Дата обращения: 25.04.2019 г.).

39. Добрынин Н.М. Конституционное (государственное) право Российской Федерации. Современная версия новейшей истории государства: Учеб.: В 2 т. Т. 2. Новосибирск: Наука, 2016. 844 с.
40. Зеленецкий В.С. Функциональная структура прокурорской деятельности. Харьков, 1978. 220 с.
41. Зюбанов Ю.А. Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный). - М.: Проспект, 2018. – 240 с.
42. Указ Петра I от 27.04.1722 г. «О должности Генерал-прокурора» // История государства и права России в документах и материалах. С древнейших времен по 1930 г. / Автор сост. И.Н. Кузнецов. Минск: Амалфея, 2005. С. 181-184.
43. Информация о состоянии законности в региональном нормотворчестве и мерах по совершенствованию работы по изданию нормативных правовых актов от 14.10.2018 г. [Электронный ресурс] // <http://samproc.ru> (дата обращения: 15.05.2019 г.).
44. Камышов В.Г. Прокурорский надзор как средство защиты личных прав и свобод человека и гражданина: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 18.
45. Карпов Н. Прокуратура как субъект конституционно - правовых отношений в Российской Федерации // Законность. 2006. № 5. С. 112-115.
46. Карпышева Ю.О. Отграничение проверки от иных надзорных мероприятий прокурора // Законность. 2019. № 2. С. 20-26.
47. Кириллова Н.П. Необходимый объем полномочий прокурора при надзоре за следствием // В сборнике: Научная школа уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского государственного университета: Уголовная юстиция XXI века (к 15-летию практики применения УПК РФ) Сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции / Под ред. Н.П. Кирилловой, Н.Г. Стойко. 2018. С. 272-276.
48. Ковязина Ю. Основы возникновения и существования надзорной власти в России // Законность. 2002. № 1. С. 8-10.

49. Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. / Под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. М.: Проспект, 2015. Т. 2. 622 с.
50. Кулагин П. Прокуратура должна стать органом президентской власти // Законность. 2001. № 1. С. 15-20.
51. Лысков А.Г. Роль и место органов прокуратуры в системе государственных институтов Российской Федерации. М., 2008. 240 с.
52. Манифест об учреждении Министерств от 08.09.1802 г. // История государства и права России в документах и материалах. С древнейших времен по 1930 г. / Автор сост. И.Н. Кузнецов. Минск: Амалфея, 2005. С. 216-219.
53. Мыцыков А. Смысл реформ — повышение эффективности надзора // Законность. 2007. № 5. С. 2-5.
54. Осокин Р.Б. К вопросу об организации деятельности органов прокуратуры в Российской Федерации (основные функции, принципы) // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 9. С. 200-204.
55. Понежежский В.А. Взаимодействие прокуратуры и законодательных (представительных) органов власти субъектов Федерации в процессе формирования их законодательной базы // Законность. 2016. № 1. С. 10-13.
56. Пояснительная записка «К проекту федерального закона «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (о расширении полномочий прокурора в досудебном судопроизводстве)» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
57. Проект Федерального закона № 550619-7 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (о расширении полномочий прокурора в досудебном судопроизводстве)» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 19.09.2018) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
58. Рохлин В.И., Сыдорук И.И. Отрасли и направления прокурорской деятельности // Прокурорский надзор в Российской Федерации / Под ред. В.И. Рохлина. СПб., 2000. 312 с.

- 59.Рябцев В.П. Функции и направления деятельности органов прокуратуры // Прокурорский надзор в Российской Федерации. М., 2000. 312 с.
- 60.Саврун Н.Д. О принимаемых мерах по защите прав граждан с ограниченными возможностями // Прокурор. 2018. № 3. С. 87-91.
- 61.Скуратов Ю. Полномочия прокуратуры во взаимоотношениях с судебной системой // Российская юстиция. 1999. № 3. С. 12-19.
- 62.Справка о состоянии правотворческой работы в прокуратуре Самарской области в 2018 году [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.samproc.ru/> (дата обращения: 15.05.2019 г.).
- 63.Старилов Ю.Н. Целесообразность или законность: какой критерий лучше для практики формирования системы федеральных органов исполнительной власти? // Административное право и процесс 2017. № 3. С. 12-16.
- 64.Стрельников В.В. К вопросу об осуществлении прокуратурой уголовного преследования // Российское право: образование, практика, наука. 2013. № 2-3 (80-81). С. 98-104.
- 65.Терещенко А. Реформа прокуратуры: новые приоритеты // Законность. 2006. № 8. С. 4-7.
- 66.Тухватуллин Т.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: вопросы теории и практики // Российская юстиция. 2019. № 2. С. 10-14.
- 67.Ульянов А.Ю. Конституционное назначение и функции прокуратуры // Российская юстиция. 2018. № 3. С. 6-8.
- 68.Чуглазов Г. Прокуратура в системе органов государственной власти // Законность. 2006. № 4. С. 30-34.
- 69.Шадрин В.С. Прокурор и его полномочия в уголовном досудебном производстве // Актуальные проблемы современного уголовного процесса России: межвуз. сб. научных трудов / Под ред. В.А. Лазаревой. Самара, 2010. С. 6-9.
- 70.Шершеневич Г.Ф. «О чувстве законности». Публичная лекция, читаемая 10 марта 1897 г. // Избранное. М.: Статут, 2016. 687 с.

- 71.Шобухин В.Ю. К вопросу о конституционном-правовом регулировании статуса российской прокуратуры // Российское право. Образование. Практика. Наука. 2015. № 4 (88). С. 71-74.
- 72.Шобухин В.Ю. Принципы организации и деятельности российской прокуратуры в условиях современных законодательных изменений // Налоги (газета). – 2008. - № 12. – С. 4-8.
- 73.Ярковой С.В. Законность и целесообразность административной правоприменительной деятельности // Российский юридический журнал. 2017. № 5. С. 22-24.
- 74.Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «Агора», межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр «Мемориал», международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал», региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр», регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной» // ВКС РФ. 2015. № 2.
- 75.Постановление Конституционного Суда РФ от 18.02.2000 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана» // ВКС РФ. 2000. № 3.
- 76.Определение Конституционного Суда РФ от 24.02.2005 г. № 84-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Моторичевой Ирины

Ивановны на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

77. Апелляционное определение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 10.02.2016 г. по делу № 33а-726/2016 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
78. Апелляционное определение Иркутского областного суда от 09.02.2016 г. по делу № 33-558/2016 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
79. Апелляционное определение Московского областного суда от 25.01.2016 г. по делу № 33-2173/2016 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
80. Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 30.07.2014 г. № 33-6468/14 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
81. Апелляционное определение Ростовского областного суда от 28.03.2016 г. по делу № 33-4859/2016 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
82. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 15.06.2016 г. № 33а-12079/2016 по делу № 2а-1712/2016 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
83. Кассационное определение Московского областного суда от 14.02.2012 г. № 22к-974/12 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
84. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 23.07.2014 г. по делу № А10-4027/2013 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.