

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

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

## **ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)**

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

Студент

А.В. Кузнецов

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н. В.В. Романова

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

Тольятти 2021

## Аннотация

Актуальность исследования выпускной квалификационной работы обусловлена объективной потребностью анализа вопросов, связанных с проблемами, возникающими в процессе осуществления органами прокуратуры своих полномочий, а также необходимостью выработки рекомендаций по повышению эффективности ее функционирования.

Целью исследования данной выпускной квалификационной работы является комплексное изучение конституционно-правовых основ организации и деятельности прокуратуры в Российской Федерации.

Для достижения указанной цели были решены следующие задачи:

- рассмотреть историю становления и развития органов прокуратуры в России;
- определить понятие прокуратуры, ее место в системе органов современного российского государства;
- охарактеризовать систему и структуру органов прокуратуры в Российской Федерации;
- рассмотреть полномочия и организацию деятельности прокуратуры в Российской Федерации;
- выявить актуальные проблемы деятельности органов прокуратуры в Российской Федерации;
- предложить пути совершенствования организации и деятельности прокуратуры.

Структура выпускной квалификационной работы включает введение, три главы, заключение, список используемой литературы и используемых источников.

## Оглавление

Введение.....	4
Глава 1 Общая характеристика прокуратуры в Российской Федерации .....	7
1.1 История становления и развития органов прокуратуры в России.....	7
1.2 Понятие прокуратуры, ее место в системе органов современного российского государства.....	14
Глава 2 Конституционно-правовые основы статуса прокуратуры в Российской Федерации .....	20
2.1 Система и структура органов прокуратуры в Российской Федерации.....	20
2.2 Полномочия и организация деятельности прокуратуры в Российской Федерации .....	32
Глава 3 Актуальные проблемы деятельности прокуратуры и пути совершенствования данного государственно-правового института .....	52
3.1 Актуальные проблемы деятельности органов прокуратуры в Российской Федерации .....	52
3.2 Пути совершенствования организации и деятельности прокуратуры.....	57
Заключение.....	62
Список используемой литературы и используемых источников.....	66

## Введение

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что на современном этапе становления правового государства и гражданского общества в России особую роль приобретает обеспечение законности государственного управления.

Точное и неуклонное исполнение закона со стороны государственных органов повышает авторитет права, доверие к нему со стороны граждан, устанавливает взаимную ответственность государства и личности. Реализацию указанного принципа призваны гарантировать органы прокуратуры, которые представляют собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Вместе с тем, все чаще в сфере осуществления государственной власти допускаются многочисленные нарушения со стороны исполнительно-распорядительных органов в центре и на местах, происходит активное противодействие органам прокуратуры в устранении нарушений закона и вмешательство в их деятельность.

Результатом такого поведения становятся нарушение функционирования механизма государства, дезорганизация и нестабильность общественной жизни, игнорирование и нарушение прав, свобод и законных интересов граждан.

Поэтому, ключевым направлением государственной политики Российской Федерации в ближайшее время должна стать разработка и претворение в жизнь комплекса мер, направленных на реализацию верховенства закона, безоговорочное его соблюдение и исполнение на всей территории государства.

Таким образом, актуальность исследования выпускной квалификационной работы обусловлена объективной потребностью анализа

вопросов, связанных с проблемами, возникающими в процессе осуществления органами прокуратуры своих полномочий, а также необходимостью выработки рекомендаций по повышению эффективности ее функционирования.

Объектом исследования является совокупность общественных отношений, составляющих содержание деятельности органов прокуратуры в России, а также их взаимодействие с иными органами государственного управления.

Предметом данного исследования выступает совокупность правовых норм, регулирующих данную область отношений, доктринальные теории правоведов, материалы правоприменительной практики в данной сфере.

Целью исследования данной выпускной квалификационной работы является комплексное изучение конституционно-правовых основ организации и деятельности прокуратуры в Российской Федерации.

Для достижения указанной цели необходимо решить следующие задачи:

- рассмотреть историю становления и развития органов прокуратуры в России;
- определить понятие прокуратуры, ее место в системе органов современного российского государства;
- охарактеризовать систему и структуру органов прокуратуры в Российской Федерации;
- рассмотреть полномочия и организацию деятельности прокуратуры в Российской Федерации;
- выявить актуальные проблемы деятельности органов прокуратуры в Российской Федерации;
- предложить пути совершенствования организации и деятельности прокуратуры.

Теоретической основой данного исследования являлись научные труды таких авторов, изучавших вопросы организации и деятельности

прокуратуры, как Ю.С. Пономарева, А.И. Попов, А.Р. Сафина, Е.А. Скобина, М.А. Шастина, А.Т. Тимербулатова, В.М. Тогулев, Б.Л. Топурия, Н.М. Фадеева, Р.Ю. Фисенко, В.С. Филь, А.И. Хупряшина, Д.Н. Безрядин, А.С. Шабанова, Ю.С. Кухарев, В.С. Романченко, И.Г. Шарапов, Д.А. Шеставин, В.Ю. Шобухин, М.М. Шуайпов, и других авторов.

К методам исследования, используемых в данной работе, следует отнести: общенаучные (диалектико-материалистический метод, анализ и синтез) и специальные познавательные методы (метод сравнительного правоведения, формально-логический, системно-структурный, метод юридического моделирования).

Структура выпускной квалификационной работы включает введение, три главы, заключение, список используемой литературы и используемых источников.

# **Глава 1 Общая характеристика прокуратуры в Российской Федерации**

## **1.1 История становления и развития органов прокуратуры в России**

Традиционно, историю российской прокуратуры принято связывать с «правлением императора Петра I, который создал в системе государственного управления абсолютно новый механизм контроля» [39, с. 355]. Целью формирования данного органа было «получение истинной информации о положении дел на местах по исполнению его государственной воли, выявление фактов противодействия боярами и представителями духовенства проводимым реформам, борьба со злоупотреблениями властью или должностными полномочиями, взяточничеством и казнокрадством, а также выполнение иных государственных задач, направленных на укрепление центральной власти и пополнение казны. При этом, ключевым курсом деятельности прокуратуры должно было стать обеспечение надлежащего исполнения законов» [28, с. 92].

Изначально, указами Петра I была учреждена фискальная служба, которую многие исследователи признают прообразом прокуратуры. Так, были подписаны Указы «Сенату о его деятельности по отбытии царя из Петербурга» от 2 марта 1711 г., «Правительствующему Сенату о местах сенаторов, о решении дел в Сенате, о подписывании протоколов, о выборе оберфискала и о его должности» от 5 марта 1711 г. и «О фискалах и о их должности и действии» от 17 марта 1714 г.

Содержание указанной службы осуществлялось по принципу «кормления»: фискалы не имели жалованья, а средства на жизнь получали из штрафов, взыскиваемых с нарушителей, при этом обстановка не всегда способствовала соблюдению и укреплению законности. Как отмечает А.И. Попов, «эта служба не пользовалась популярностью в обществе и слабо

влияла на создание обстановки законности и правопорядка. Более того, она не была способна предупреждать нарушения законов» [28, с. 293].

Следующим этапом в непосредственно образовании органов прокуратуры стало издание Указов «Сенату о реорганизации Сената и Государственных Коллегий» от 12 января 1722 г., «Об установлении должности прокуроров в надворных судах, и о пределах компетенции надворных судов в делах по доносам фискальских и прочих людей» от 18 января 1722 г. и «Должность генерал-прокурора» от 27 января 1722 г. Именно с принятием первого документа положен отсчет создания и развития главного надзорного органа страны.

Как отмечает О.А. Кожевников, «в начальный период становления прокурорской системы, основной функцией прокуроров выступал надзор за деятельностью тех учреждений, при которых они состояли. При этом, генерал-прокурор контролировал Сенат, обер-прокурор Синода надзирал за деятельностью данного учреждения, управляющего делами духовенства. Следует подчеркнуть, что на тот момент правовые средства надзора не отличались многообразием, а сводились к принесению протеста, напоминанию о необходимости исполнения должностными лицами своих полномочий, а также к донесениям о бездеятельности и беззаконии» [17, с. 55].

Анализируя систему прокуратуры того времени, необходимо сказать, что она была построена по принципу централизации, при котором все прокуроры подчинялись генерал-прокурору, ключевая функция которого состояла в осуществлении надзора.

Интересными, по-прежнему, остаются причины появления прокуратуры как самостоятельного надзорного органа, таившиеся не только в менталитете аппарата чиновничества в России, но и в правовом сознании общества. Пресечению казнокрадства активно сопротивлялись градоначальники. Инициативного содействия не следовало ожидать и от крепостных крестьян, которые составляли весомую часть общества. Поэтому,

требовались радикальные перемены в структуре государственного управления с целью укрепления власти и повышения ее роли и авторитета среди граждан.

Как отмечает О.А. Кожевников, «после смерти Петра I, значение и престиж прокуратуры заметно снизились. Верховным тайным советом – высшим совещательным государственным учреждением в период правления Екатерины I и Петра II, была упразднена должность генерал-прокурора и прокуроров надзорных судов» [17, с. 56].

Возрождение прокурорской системы происходит при императрице Анне Иоанновне. Ее указом в октябре 1730 г. восстанавливается должность генерал-прокурора, должности прокуроров коллегий и надзорных судов.

Вместе с тем, расцвет прокуратуры пришелся на период преобразований Сената при Екатерине II (1769 - 1796 гг.). Проведенная реформа существенным образом изменила правовое регулирование организации и деятельности прокуратуры. Вследствие деления Сената на шесть департаментов увеличилось количество обер-прокуроров.

И.К. Козлов, исследуя особенности функционирования прокуратуры периода правления Екатерины II, отмечает, что «к функциям прокуратуры, помимо общенадзорных, добавился надзор за деятельностью судов и мест заключения, а губернский прокурор стал представителем центральной правительственной власти, выдвинутым в среду местного самоуправления» [18, с. 109].

Важным событием для становления прокуратуры в России стало принятие Манифеста Александром I от 8 сентября 1802 г. «Об учреждении министерств». В связи с этим Манифестом, впервые в России было образовано Министерство юстиции. Министерство возглавлял министр юстиции, который одновременно являлся генерал-прокурором. Появление министерств, способствовало более эффективному государственному управлению, укреплению государственной власти, и как следствие увеличению роли прокуратуры в государстве.

Сравнительно новый этап развития прокурорской системы связан с правлением императора Александра II, который претворил в жизнь реформу судебной системы. Так, 29 сентября 1862 г. он утвердил «Основные положения преобразования судебной части в России», благодаря чему, была осуществлена реорганизация прокурорских органов. Как отмечают исследователи, в данный период «главному надзорному органу государства было предписано наблюдать за точным и единообразным соблюдением и исполнением законов, преследовать любые нарушения правопорядка и требовать его восстановления, формулировать предложения суду в случаях, предусмотренных законодательством о гражданском и уголовном судопроизводстве. Помимо этого, на прокуроров возлагалось обеспечение постоянного надзора за производством следствия и поддержание обвинения в судах. В связи с этим, они наделялись правом принесения протеста на решения судов первой инстанции. Полномочия прокуроров сохраняли надзор за местами лишения свободы. При этом, от осуществления общего надзора прокуратура была освобождена» [12, с. 69].

Таким образом, в результате судебной реформы прокуратура не могла больше осуществлять функции по надзору, за исключением надзора за судебными решениями. Полномочия прокуратуры сводились к стороне обвинения в уголовном судопроизводстве, а также полномочиями по участию в рассмотрении судами гражданских дел. В результате судебной реформы, прокуратура как орган государства стала иерархичной дисциплинированной структурой.

В указанной форме, российская прокуратура функционировала вплоть до событий Октябрьской революции 1917 г., оказавших кардинальное влияние на дальнейший ход истории.

В результате Октябрьской революции, органы прокуратуры были упразднены. Естественно, данное событие не могло не сказаться на состоянии законности. Первые же годы нового советского государства выявили проблему, нехватки органа, осуществляющего надзор за

законностью. Предпринимались попытки передать полномочия прокуратуры другим органам, однако это не приносило результата.

К двадцатым годам XX века встал подниматься вопрос о возрождении органов прокуратуры, поскольку масштабы социальной напряженности, дестабилизации, несли реальную угрозу целостности государства. Окончательное решение о возвращении прокуратуры было принято 26 мая 1922 г. третьей сессией ВЦИК IX созыва в виде постановления. Данное постановление было подписано 28 мая 1922 г. Председателем ВЦИК М.И. Калининым.

Принятое ВЦИК «Положение о прокурорском надзоре» устанавливало, что прокуратура учреждается в целях «осуществления надзора за соблюдением законов и в интересах правильной постановки борьбы с преступностью».

Изменение в государственном устройстве повлекли изменения и в системе органов государственной власти. Центральным органом, осуществляющим, надзорную деятельность стала Прокуратура Верховного Суда Союза, однако возглавить систему органов прокуратуры она не могла, в силу правовых и организационных причин.

Прокуратуры республик фактически были самостоятельными, поскольку над ними не было одного единого руководящего органа. Естественно, что отсутствие единого централизованного органа управления не могло, не отразится на эффективности деятельности прокуратуры [7, с. 79].

Только в 1933 г. был принят правовой акт, который сформировал систему органов прокуратуры. Данным актом являлось Постановление ЦИК и СНК от 20 июня 1933 г. «Об учреждении Прокуратуры Союза ССР». Важно отметить, что благодаря данному постановлению был сделан очень важный шаг вперед, в направлении создания централизованной системы союзных органов прокуратуры.

Вторым шагом стало принятие положения «О Прокуратуре Союза

ССР», которое было утверждено Постановлением ЦИК и СНК в декабре 1933 г. Данным положением было установлено: что основной задачей прокуратуры Союза ССР является укрепление социалистической законности и охрана общественной собственности от покушений со стороны противообщественных элементов на всей территории Союза ССР.

В период с 1933 по 1936 гг., происходил процесс становления прокуратуры как единой централизованной системы, однако по-прежнему сохранялось проблема неопределенности места прокуратуры как самостоятельного института. В 1936 г. была принята новая Конституция СССР, а год спустя и Конституция РСФСР, которые ознаменовали начало нового качественного этапа в истории развития прокуратуры в России. В Конституции РСФСР 1937 г., так же, как и в Конституции СССР 1936 г., – прокуратуре была посвящена глава десятая, которая именовалась «Суд и прокуратура». В данной главе закреплялись полномочия прокуратуры и ее правовой статус. Глава содержала 5 статей, в которых указывалось, что прокурорский надзор является высшим надзором, а органы прокуратуры в пределах своих полномочий самостоятельны.

Следующий этап развития прокуратуры в России связан с принятием Конституции СССР 1977 г., а вслед за ней и Конституцией РСФСР 1978 г. Положения о прокуратуре были закреплены в главе 21. Новеллой стало то, что впервые был отражен круг объектов подлежащих надзору. Прокуратура должна была осуществлять надзор за министерствами, государственными комитетами и ведомствами, колхозами и кооперативами [7, с. 79].

Важным событием стало принятие закона «О прокуратуре СССР» от 30 ноября 1979 г. Закон состоял из четырех разделов: «1) общие положения; 2) система органов прокуратуры и их организация; 3) прокурорский надзор; 4) иные вопросы организации и деятельности органов прокуратуры». Важно отметить, что в законе были хорошо проработаны основные вопросы, отсутствовали размытые формулировки.

В таком виде, прокуратура просуществовала до 26 декабря 1991 г., когда произошел распад СССР. В результате распада, Прокуратура СССР не могла существовать как главный самостоятельный орган осуществляющий надзор.

В каждой суверенной республике начали образовываться свои органы прокуратуры. Появление нового государства соответственно влечет и появление новых государственных органов. В результате чего, на основании «Декларации о государственном суверенитете РСФСР» и на основании ст. 176 и 179 Конституции РСФСР 1978 г. Верховный Совет РСФСР образовал на базе, действующих на территории РСФСР органов прокуратуры единую систему органов прокуратуры, подчиненную Генеральному прокурору РСФСР.

С этого момента, Генеральному прокурору стали подконтрольны все органы прокуратуры, находящиеся на территории РСФСР.

Современный этап развития российской прокуратуры ознаменован принятием 17 января 1992 г. Верховным Советом Российской Федерации Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [40], который внес существенные коррективы и изменения в правовом регламентировании содержания надзора, определении его направлений, полномочий прокуроров.

В принятом нормативном акте «был упразднен надзор за исполнением законов гражданами, установлен запрет на вмешательство прокуратуры в хозяйственную деятельность; реформировалось содержание прокурорского надзора. Кроме того, был утвержден и последовательно проводится в жизнь приоритет надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина» [28, с. 94].

В целом, в качестве вывода, следует отметить, что система прокуратуры имеет давнюю историю, ее становление началось еще в XVIII в.

Органы прокуратуры претерпевали многочисленные изменения, связанные с принципами организации деятельности, структурными формированиями, кругом полномочий.

При этом, на становление и функционирование органов прокуратуры оказывали влияние различные факторы: географический, религиозный, исторический и др.

В настоящий момент, прокуратура Российской Федерации сохраняет свое функциональное предназначение, заданное в исторической перспективе, остается востребованным органом в механизме государственной власти.

## **1.2 Понятие прокуратуры, ее место в системе органов современного российского государства**

Термин «прокуратура» берет свое начало от латинского слова «procurator», означающее: «забочусь, управляю, обеспечиваю, предотвращаю» [48, с. 303].

На современном этапе, прокуратура Российской Федерации в соответствии с положениями ст. 129 Конституции Российской Федерации [20] и ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», представляет собой единую централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на всей территории Российской Федерации.

Полномочия, система, организация и порядок деятельности органов прокуратуры определяются Конституцией РФ, Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», иными нормативно-правовыми актами, в том числе приказами и распоряжениями Генерального прокурора Российской Федерации.

Как отмечают исследователи, термин «прокуратура» «является обобщенным понятием, ввиду чего может рассматриваться как вся

совокупность органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, так и отдельно взятая прокуратура региона или района (например, прокуратура Самарской области, прокуратура Автозаводского района г. Тольятти и т.д.), с особенностями её устройства и функционирования, объемом компетенции, возлагаемых на нее законом функций, штатно-должностным составом» [16, с. 108].

Целями деятельности современной прокуратуры являются обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Конституцией Российской Федерации закреплены основы конституционного строя, конституционно-правовой статус органов государственной власти и прокуратуры. Так, в ст. 10 Конституции Российской Федерации установлен «принцип разделения государственной власти на три самостоятельные ветви: законодательную, исполнительную и судебную». При этом, полномочия, порядок образования и деятельности органов государственной власти определяются федеральными конституционными законами, что предусмотрено ст. ст. 114, 118, 125, 126, 128 Конституции Российской Федерации. В свою очередь, общий правовой статус прокуратуры – Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», а также другими федеральными законами и нормативными правовыми актами.

В гл. 7 Конституции Российской Федерации регламентирован правовой статус органов судебной власти и прокуратуры. Вместе с тем, прокуратура выделена в качестве самостоятельного субъекта наряду с судебной властью. Как отмечает А.Т. Тимербулатова, «прокуратура Российской Федерации является составным элементом иерархической, упорядоченной системы государственных органов, образующих аппарат государства, ввиду чего она не может функционировать обособленно, без взаимодействия с иными органами, учреждениями и организациями» [35, с. 216].

Деятельность прокуратуры основывается на принципах «единства, централизации и независимости, при этом она подчиняется высшим органам государственной власти Российской Федерации – Федеральному Собранию и Президенту Российской Федерации, которые наделены полномочиями назначать и освобождать от должности Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей.

Кроме того, Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации, согласованному с субъектами Российской Федерации, назначаются и освобождаются от должности прокуроры субъектов Российской Федерации (за исключением, прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров, назначаемые и освобождаемые от должности непосредственно Генеральным прокурором)» [35, с. 217].

Как справедливо отмечает Ю.С. Пономарева, «установленный порядок направлен на обеспечение функции Президента Российской Федерации как гаранта Конституции, что особенно важно для повышения престижа прокуратуры как самостоятельного независимого государственного органа, осуществляющего надзор за точным и единообразным исполнением законов в Российской Федерации. Конституционное закрепление порядка назначения на должность и освобождения от нее всех прокуроров органов прокуратуры – основа объединения и функционирования прокуратуры как единой централизованной системы» [27, с. 217].

Для определения места прокуратуры Российской Федерации в системе государственных органов следует проанализировать сущность понятия «государственные органы». Так, ряд исследователей предлагает рассматривать их как «юридически и организационно обособленную часть государственного механизма, состоящую из государственных служащих, наделенную государственно-властными полномочиями и уполномоченную в пределах своей компетенции непосредственно осуществлять функции государства» [43, с. 71].

М.М. Шуайпов предлагает свое определение рассматриваемого понятия и пишет, что «государственный орган – это первичная структурная часть механизма (аппарата) государства, участвующая в осуществлении функций государства и наделенная властными полномочиями» [50, с. 543].

В целом, несмотря на многообразие авторских толкований, можно согласиться с мнением исследователей, выделяющих «следующие признаки государственного органа:

- государственное казенное имущество, которое находится в его оперативном управлении;
- финансовые средства, свой счет в банке, источник финансирования из бюджета;
- установленную для него организационную структуру, связанную с ней систему служебной подчиненности и служебную дисциплину;
- необходимый объем властных полномочий, на основе которых должностные лица и коллегиальные органы совершают правовые акты, т.е. юридически обязательные действия - издают юридические нормы, принимают индивидуально-регулятивные или правоохранные решения» [48, с. 304].

На основании предложенных признаков государственного органа, можно видеть, что прокуратура Российской Федерации входит в систему государственных органов и обладает признаками, присущими для них. Она имеет существенное значение ввиду выполняемых ею функций, закрепленного правового статуса, организационного построения, используемых форм и методов деятельности, при этом не относится ни к одной из законодательно определенных ветвей власти. Поэтому, позиции некоторых авторов, предлагающие «относить прокуратуру Российской Федерации к президентской, законодательной, исполнительной или судебной ветвям власти» [48, с. 305], ошибочны.

Исследуя проблему места прокуратуры в системе органов государства, В.С. Павлов характеризует прокуратуру «в качестве органа государственной

власти, исходя из наличия общественно, государственно необходимых цели и задач создания и деятельности прокуратуры; ее создания и функционирования в соответствии с прямой конституционной нормой и действующим федеральным законодательством; наличия законодательно установленных полномочий, условий и порядка осуществления прокуратурой своих функций; наличия компонента независимости, самостоятельности прокуратуры от других органов государственной власти при осуществлении ею своих функций и полномочий; наличия законодательно определенных средств (способов) осуществления, реализации своих полномочий» [25, с. 45].

Интересной представляется позиция В.Ю. Шобухина, который утверждает, что «именно от Генерального прокурора Российской Федерации и подчиненных ему органов прокуратуры, в первую очередь, зависит, насколько эффективно этот институт будет способствовать Президенту Российской Федерации осуществлять полномочия гаранта Конституции Российской Федерации, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, насколько эффективно будет организована защита этих прав и свобод» [48, с. 305].

К.О. Городулина, раскрывая проблемы определения места прокуратуры в системе разделения властей, указывает на то, что «прокурор, не подменяя деятельность других институтов государства, только ему присущими средствами обеспечивает соблюдение прав и свобод человека и гражданина во многих сферах жизнедеятельности правового государства. Цели и задачи, возложенные на Президента Российской Федерации и предписанные прокуратуре, законодательно совпадают, однако реализуются в различных правовых формах, в связи с чем, взаимодействие Президента Российской Федерации и прокуратуры нуждается в законодательном закреплении» [13, с. 284].

Отмеченная позиция наиболее полно раскрывает взаимосвязь органов прокуратуры с иными государственными органами, в том числе с аппаратом

Президента Российской Федерации, в связи с этим предложенное дополнение является весьма объективным и целесообразным.

Можно сформулировать вывод, что прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением и исполнением законов.

Прокуратура Российской Федерации, ее правовой статус закреплён в качестве самостоятельного органа государственной власти. Находясь в тесном взаимодействии с различными структурами, она не относится ни к одной из ветвей власти.

При этом, прокуратура, опираясь на основополагающие принципы деятельности, в некоторой степени подчинена Президенту Российской Федерации и Федеральному Собранию Российской Федерации в части назначения и освобождения от должностей Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей.

Ключевым направлением деятельности органов прокуратуры является прокурорский надзор, который подразделяется на отрасли. Прокуратура Российской Федерации, будучи элементом органов государства, не причисляется к какой-либо ветви власти, однако находится в глубокой взаимосвязи с различными ее структурами.

## **Глава 2. Конституционно-правовые основы статуса прокуратуры в Российской Федерации**

### **2.1 Система и структура органов прокуратуры в Российской Федерации**

Систему и структуру современной прокуратуры определяет Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» [40], в соответствии с которым систему прокуратуры Российской Федерации составляют Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные организации, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры. Не допускаются создания и деятельность органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры Российской Федерации.

Верхнюю ступень в иерархической лестнице системы органов прокуратуры занимает Генеральная прокуратура Российской Федерации, которая призвана обеспечивать координацию деятельности всех органов и учреждений, входящих в систему органов прокуратуры, связанную с реализацией функций прокуратуры.

Основным направлением деятельности Генеральной прокуратуры является «обеспечение надзора за исполнением законодательства Российской Федерации на федеральном уровне. Организация работы нижестоящих прокуратур обеспечивается путем дачи указаний по основным направлениям деятельности, контроля за выполнением возложенных на них обязанностей, решением кадровых, материально-технических, кадровых и иных вопросов» [5, с. 70].

Генеральную прокуратуру возглавляет Генеральный прокурор

Российской Федерации. Генеральный прокурор назначается Президентом Российской Федерации после консультаций с Советом Федерации.

Также, Генеральный прокурор имеет ряд заместителей, которые также назначаются Президентом Российской Федерации, на основании представления Генерального прокурора. При этом, «за обеспечение выполнения задач и функций Генеральной прокуратуры отвечает аппарат Генеральной прокуратуры. Аппарат состоит из отделов, управлений и главных управлений. Структурные образования в аппарате Генеральной прокуратуры делятся на два вида: функциональные и обеспечивающие. К функциональным, относятся управления и главные управления, осуществляющие деятельность, связанную непосредственно с реализацией функции прокуратуры» [16, с. 108].

Также важно отметить, что на правах структурного подразделения в Генеральную прокуратуру входит Главная военная прокуратура. Главные управления, управления и отделы соответственно возглавляют их начальники, которые обладают статусом старших помощников Генерального прокурора, а также несут ответственность за состояние работы своих подразделений. Заместители начальников управлений и отделов обладают статусом помощников Генерального прокурора. В управлениях и отделах осуществляют свою деятельность старшие прокуроры и прокуроры. Прокурорские работники являются государственными служащими государственной должности федеральной государственной службы Российской Федерации, исполняющие обязанности по государственной службе.

Помимо управлений и отделов, в структуру Генеральной прокуратуры входит научно-консультативный совет. Данный совет является консультативным органом, деятельность которого направлена на оказание научного содействия органам прокуратуры. В работе Совета принимают участие множество ученых, прокурорских работников, а также представители государственной власти, работа которых направлена на

решение проблем, в том числе касающихся деятельности прокуратуры.

На заседаниях Совета традиционно обсуждаются вопросы организационного, информационного, технического обеспечения работы органов прокуратуры. Также, научно–консультативным советом, рассматриваются вопросы, связанные с прокурорским надзором, правотворчеством, и правоприменительной деятельностью.

Относительно прокуратуры субъектов Российской Федерации, можно с уверенностью утверждать, что они играют очень важную роль, поскольку через них Генеральная прокуратура осуществляет контроль и руководство деятельностью нижестоящих прокуратур. Осуществляют надзор за деятельностью органов дознания, предварительного следствия, администрациями учреждений уголовно–исполнительной системы. Помимо этого, прокуратуры субъектов сами осуществляют надзор за исполнением Конституции Российской Федерации, федеральных законов, законов субъектов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, территориальными органами государственной власти и местного самоуправления.

Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность Президентом Российской Федерации на основании представления Генерального прокурора согласованного, с субъектом Российской Федерации, в порядке, установленном субъектом Российской Федерации. Например, согласно Закону Алтайского края «О порядке согласования представления Генерального прокурора Российской Федерации по кандидатуре для назначения на должность прокурора Алтайского края» [18], предусмотрено согласование представления Генерального прокурора Российской Федерации двумя ветвями власти края.

Представление Генерального прокурора Российской Федерации по кандидатуре прокурора края считается согласованным краем, если Алтайское краевое Законодательное Собрание и Губернатор края приняли решение об его согласовании. В случае, если при рассмотрении представления Алтайское

краевое Законодательное Собрание и Губернатором края, либо одним из них приняты решения о несогласовании, представление считается не согласованным. Законом установлен срок для рассмотрения представления для Алтайского краевого Законодательного Собрания на ближайшей сессии, но не позднее 30 дней со дня его поступления, для Губернатора края – в течение 15 дней с момента поступления.

В прокуратурах субъектов образуются управления, отделы, а также коллегии. Управления и отделы возглавляют их начальники, которые также имеют заместителей. Начальники управлений отвечают за организацию и функционирование вверенных им подразделений. Состав коллегии составляют: прокурор, который является председателем коллегии; первый заместитель прокурора и заместители; другие прокурорские работники, которые назначаются по усмотрению прокурора субъекта соответствующим приказом. Коллегии играют очень важную роль. На заседаниях коллегий рассматриваются такие вопросы как: состояние законности в регионе; в отдельных районах; законности административной деятельности органов полиции.

Помимо этого, в систему прокуратуры Российской Федерации входят прокуратуры городов и районов. На прокуратуры городов и районов накладывается наибольший объем работы. Прежде всего, это связано с тем, что они выполняют наибольшее число прокурорских проверок, поскольку осуществляют надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор за исполнением законов, а также надзор за деятельностью органов местного самоуправления.

Прокуратуры городов и районов возглавляют соответствующие прокуроры, которые назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» [40], в прокуратурах городов и районов учреждаются должности первого заместителя, заместителей, начальников отделов, старших помощников, помощников прокуроров.

Специализированные прокуратуры осуществляют регулирование наиболее важных для государства правовых отношений и включают военные прокуратуры, транспортные и иные прокуратуры, осуществляющие надзор за законностью в исправительных учреждениях, прокуратуры, осуществляющие надзор за исполнением законов на особых режимных территориях.

При этом, специализированные прокуратуры, в отличие от территориальных, не привязаны к административно-территориальному делению страны.

Все специализированные прокуратуры можно разделить на два типа. Первый тип таких прокуратур связан с обслуживанием социальных систем, выполняющих особые государственные функции. Сюда относятся транспортные и военные прокуратуры.

Военные прокуратуры входят в единую систему прокуратуры Российской Федерации, которые осуществляют надзор за исполнением Конституции Российской Федерации, исполнением законов, а также надзор за соблюдением прав и свобод военнослужащих и их семей, иных граждан органами военного управления и должностными лицами воинских частей, учреждений, организаций и других подразделений Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований, создаваемых в соответствии с законодательством Российской Федерации. Основной задачей военных прокуратур на сегодня является укрепление законности в области обороноспособности государства, а также осуществление надзора за исполнением законодательства, регулирующем условия и порядок защиты интересов Российской Федерации в военной и оборонно-промышленных сферах.

Система военной прокуратуры определена в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» [40], которая состоит из главной военной прокуратуры; военные прокуратуры военных округов флотов, Ракетных войск стратегического назначения, Московская городская военная прокуратура и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам

субъектов Российской Федерации, военные прокуратуры объединений, соединений, гарнизонов и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам городов и районов. Структура военных прокуратур военных округов и флотов схожа со структурами прокуратур субъектов.

Прокурорские работники органов военной прокуратуры осуществляют надзорную деятельность в Вооруженных Силах Российской Федерации в соответствии с требованиями Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в целях:

- единообразного понимания и точного исполнения законов;
- укрепления воинской дисциплины и правопорядка;
- защиты прав военнослужащих, членов их семей, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации;
- повышения боевой способности и боевой готовности войск;
- укрепления боевой мощи и обороноспособности государства.

При организации и осуществлении надзорной деятельности, военные прокуроры должны:

- планировать свою надзорную деятельность;
- ставить конкретные задачи и выполнять их;
- определять приоритетные направления надзорной деятельности;
- добиваться эффективности надзорной деятельности.

Надзорная деятельность военных прокуроров имеет ряд специфических особенностей, обусловленных характеристикой предметов, объектов и субъектов надзора.

Так, в п. 6 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 мая 2008 г. № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» определены полномочия и направления надзорной деятельности органов военной прокуратуры (определены объекты и предметы надзора). Учитывая данный фактор, деятельности органов военной прокуратуры в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» посвящен специальный

раздел VI «Особенности организации и деятельности органов военной прокуратуры».

Результаты надзорной деятельности органов военной прокуратуры за последние несколько лет свидетельствуют о том, что военными прокурорами не всегда обеспечивается надлежащее качество надзорной деятельности.

Имеют место случаи формального подхода к проведению надзорных мероприятий.

Так, анализ надзорной и судебной практики свидетельствует о том, что некоторыми военными прокурорами, в нарушение требований п. 6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 мая 2008 г. № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур», проводятся проверки на объектах, которые не поднадзорны органам военной прокуратуры. В связи с жалобами должностных лиц предприятий и учреждений решениями судебных органов действия военных прокуроров по проведению надзорных проверок признаны незаконными.

В актах прокурорского реагирования не всегда ставятся вопросы о выявлении и устранении причин и условий, послуживших совершению правонарушений, об установлении виновных лиц и принятии к ним соответствующих мер, в результате чего причины совершения правонарушений не выявляются, виновные лица к ответственности не привлекаются.

Гарнизонными военными судами отдельные акты прокурорского реагирования признаются незаконными, поскольку изложенные в них факты нарушения законов не мотивированы и не доказаны.

Например, решением Владикавказского гарнизонного военного суда по административному исковому заявлению военнослужащего С. З. Чеджемова об оспаривании представления об устранении нарушений закона заместителя военного прокурора В. В. Гусельникова удовлетворены частично требования заявителя. Суд пришел к выводу, что у прокурора не имелось законных

оснований требовать от командира войсковой части привлечения Чеджемова к ответственности. Поэтому, в части, касающейся Чеджемова, представление подлежит признанию незаконным [32].

Таким образом, основными причинами снижения эффективности надзорной деятельности органов военной прокуратуры являются:

- недостаточное знание некоторыми прокурорами состояния законности и правопорядка на поднадзорной территории;

- несоблюдение некоторыми военными прокурорами установленных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» предмета прокурорского надзора за исполнением законов, подмена и дублирование деятельности контролирующих органов; сохранение командно-бюрократических методов по устранению выявленных нарушений;

- недостаточная целеустремленность по выявлению и устранению нарушений законности.

Также, существует ряд факторов, влияющих на снижение качества и эффективности проверок: проведение проверок без предварительной подготовки; отсутствие навыков разработки военными прокурорами способов совершения основных надзорных действий; несвоевременное и поверхностное проведение проверок.

Эта проблема выдвигается на передний план еще и потому, что повышению эффективности надзора подчинены все средства прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона, между тем положительных сдвигов в деле обеспечения законности и правопорядка еще нет.

Представляется, что качество прокурорского надзора, осуществляемых в его процессе надзорных мероприятий и отдельных действий достигаются посредством применения военными прокурорами определенного навыка (умения), выраженного в использовании в конкретной ситуации избранных способов действий, выработка которых напрямую зависит от профессионального опыта военного прокурора.

Здесь речь идет о прокурорской тактике, которая в теории прокурорского надзора и в военно-правовой науке недостаточно исследована в настоящее время, что отрицательно сказывается на достижении качества, результативности и эффективности прокурорского надзора.

Таким образом, в целях достижения и повышения эффективности надзорной деятельности органов военной прокуратуры, территориальных и иных специализированных прокуратур прокурорским работникам необходимо: стремиться к реализации своих полномочий в соответствии с установленными законом основаниями; на постоянной основе анализировать состояние законности на поднадзорных объектах, отдельно по предметам надзора (определять проблемные участки, выделять приоритетные направления надзора, требующие первоочередного внимания со стороны прокуратуры); осуществлять слаженное взаимодействие с иными прокурорами, а также государственными органами, целью которого является обеспечение законности; применять и совершенствовать собственные методы и подходы в ходе организации и осуществлении надзорной деятельности; повышать профессиональный опыт.

Транспортные прокуратуры призваны осуществлять надзор за исполнением законов о безопасности дорожного движения на всех видах транспорта (морском, железнодорожном, воздушном). Они действуют на правах прокуратур субъектов и правах прокуратур районов.

Как отмечается исследователями, «необходимость создания транспортных прокуратур обусловлена тем, что преступления в названных сферах совершаются внетерриториально. Эффективная работа транспортных прокуратур в условиях реального времени очень важна, поскольку практически все хозяйствующие субъекты, действующие на водном железнодорожном и особенно, воздушном транспорте, по причине больших затрат не осуществляют своевременный ремонт транспортных средств, не покупают новый транспорт взамен уже устаревшего, что влечет за собой постоянную гибель огромного количества людей» [44, с. 289].

А.Р. Хаджимурадова отмечает, что «к основным полномочиям транспортных прокуратур, приравненных к прокуратурам субъектов РФ относятся:

- надзор за исполнением Конституции РФ, проверка соответствия деятельности закону со стороны органов транспортного управления;

- одним из основных направлений деятельности является уголовное преследование, которое производится по трем категориям дел, а именно: преступления, относящиеся к транспортным организациям и относящимся непосредственно к транспорту; преступления, которые совершены из-за халатности либо неисполнения своих должностных обязанностей работником транспортной организации; преступления, которые связаны с нарушением правил движения на транспорте;

- транспортный прокурор участвует в разбирательстве гражданских и арбитражных дел. Транспортный прокурор участвует в разбирательстве административных дел и дел, относящихся к таможенной сфере;

- транспортному прокурору необходимо обмениваться информацией с прокурорами субъектов Федерации, взаимодействовать с ними и совместно координировать деятельность по борьбе с правонарушениями.

- рассматривать обращения от граждан в сфере транспорта при нарушении закона» [42, с. 138].

Ко второму типу специальных прокуратур относятся прокуратуры, осуществляющие надзор за законностью в исправительных учреждениях, а также осуществляющие надзор за исполнением законов на особых режимных территориях и природоохранные прокуратуры.

Как отмечают исследователи, «природоохранные прокуратуры появились в 80-х годах прошлого столетия, когда стало очевидным, что территориальные прокуратуры не имеют возможности осуществлять в полной мере надзор за соблюдением законов в сфере охраны окружающей среды, поскольку совершение преступлений в сфере экологии не связано с административно-территориальным делением, а приурочено к

географическим особенностям той или иной местности. В данный момент, в нашей стране функционирует 74 природоохранные прокуратуры. Названный вид прокуратур создаются на правах районных прокуратур на территории соответствующего субъекта или на правах прокуратур субъектов РФ» [42, с. 139].

Одним из направлений функционирования указанного правоохранительного органа является надзор за соответствием Конституции РФ, принципам права, законодательству в сфере экологии, принимаемых нормативных актов. Например, в 2019 году Ангарской межрайонной природоохранной прокуратурой были выявлены нормативные правовые акты, которые создавали препятствия для полноценного участия организаций и граждан в проведении государственной экологической экспертизы. В документе отсутствовали сведения о правах граждан на внесение замечаний и предложений по экологическим вопросам. В итоге, нормативные акты приведены в соответствие с законодательством [42, с. 139].

Исключительное значение имеет в противодействии экологической преступности координация совместной деятельности всех частей системы прокуратуры. Так, объединение усилий природоохранных и транспортных прокуроров актуальна при контроле выполнения природоохранного и смежного с ним законодательства на объектах железнодорожного, воздушного и водного транспорта. Это является важным, поскольку в ходе эксплуатации судов оказывается негативное воздействие на всю окружающую среду.

Нельзя недооценивать деятельность по борьбе с правонарушениями в сфере экологии.

Так, только в Костромской области за 2018 - 2019 г.г. в сфере лесопользования органами прокуратуры выявлено почти 800 нарушений закона, внесено свыше 500 актов прокурорского реагирования [42, с. 139].

Вместе с тем, нужно отметить, что органы прокуратуры видят в первую очередь свою задачу не в пресечении правонарушений, а в их профилактике.

В этом плане, нельзя не учитывать такой важный момент, как привлечение предпринимателей в занятие по безопасному, с точки зрения экологии, производству, воспитание социальной ответственности бизнеса. К примеру, в решении проблем несанкционированных свалок промышленных отходов на территории Усть-Илимского и Нижнеилимского районов Байкальская межрайонная прокуратура привлекает бизнесменов, способных организовать переработку отходов [42, с. 140].

Современная грань деятельности природоохранной прокуратуры — это взаимодействие с предпринимателями, устранение законным путем препятствий в занятии бизнесом, соответствующему интересам всего общества.

Сегодня, экология является одним из важнейших приоритетов развития государства, поэтому средства прокурорского надзора приобретают особое значение. Для решения задач правовой охраны окружающей среды необходима концентрация усилий государственных органов общей и специальной компетенции, направленных на обеспечение защиты окружающей среды от правонарушений.

Механизм государственного управления призван работать над защитой окружающей среды в целях сохранения и поддержания здоровья населения, где природоохранная прокуратура является важнейшим элементом.

В целом, как отмечают исследователи, «в качестве факторов, препятствующих развитию и функционированию природоохранной прокуратуры, выступают, в частности:

- невысокий уровень экологической грамотности населения;
- высокая общественная опасность современных экологических правонарушений и преступлений;
- недостаточная методологическая обеспеченность деятельности прокуратуры;
- несовершенство экологического законодательства» [23, с. 193].

При этом, «совершенствование деятельности природоохранной

прокуратуры возможно только путем решения следующих проблем:

- расширение пределов компетенции прокураторы в целом;
- совершенствование средств прокурорского надзора, в том числе природоохранной прокуратуры;
- совершенствования направления деятельности природоохранной прокуратуры» [23, с. 194].

Именно взаимодействие различных органов превращает природоохранную деятельность в единую скоординированную деятельность, где каждый конкретный орган представляет собой определенное звено единого организационного механизма охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности.

Таким образом, характеризуя систему прокуратуры Российской Федерации, то можно отметить, что она представляет собой сложную иерархичную структуру, полномочия которой распространяются на все уровни, которая начинается от генерального прокурора Российской Федерации и заканчивается прокуратурами от Генеральной прокуратуры Российской Федерации до прокуратур городов и районов, в результате чего, органы прокуратуры эффективно справляются с возложенными на них задачами и функциями, обеспечивают законность и правопорядок.

## **2.2 Полномочия и организация деятельности прокуратуры в Российской Федерации**

Проводя исследование особенностей деятельности прокуратуры Российской Федерации, следует отметить, что ее основными направлениями (функциями), осуществляемыми путем реализации прокурором комплекса принадлежащих ему полномочий, являются:

- надзор за законностью;
- уголовное преследование;

- координация деятельности правоохранительных органов в сфере борьбы с преступностью;
- участие в правотворчестве.

Особым видом деятельности, законодательно выделенным от иных функций, выступает участие прокурора в судебном рассмотрении уголовных и гражданских дел в судах.

Первая функция, традиционно, считается основной в деятельности прокуратуры и означает работу по выявлению правонарушения и принятию мер для восстановления законности. При этом, Федеральный закон «О прокуратуре» [40], закрепил различные виды (отрасли) прокурорского надзора:

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

Предмет прокурорского надзора определен в ч. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре» [40], согласно которой, предмет общего надзора составляют: соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах

принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Следует обратить внимание на то, что Федеральным законом от 7 марта 2017 г. № 27-ФЗ в ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [40] внесены изменения, согласно 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 Российской Федерации издал Приказ от 17 марта 2017 г. № 172 [31], 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 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» 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 Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» [40] 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 случае проведения мероприятий, для производства которых соответствующее решение не выносилось. Такая позиция представляется верной. Поскольку 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 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [40], обязательно только для проведения проверок исполнения законов и соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

В резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 февраля 2015 г. № 2-П [30] 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 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 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

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 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», 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 представления прокурора, так как представление не является нормативным актом.

В обоснование данной позиции можно привести примеры из судебной практики.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, содержащейся в Определении от 24 февраля 2005 г. № 84-О [24], при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы (п. 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»), 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 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»

органы и должностных лиц устранить допущенные нарушения закона прежде всего в добровольном порядке.

В Постановлении ФАС Восточно-Сибирского округа от 23 июля 2014 г. № А10-4027/2013 [29] также было разъяснено, что по смыслу взаимосвязанных положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», 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 возбуждении производства об административном правонарушении либо путем обращения в суд.

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.

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.

Таким образом, принимая решение о проведении выездной проверки и требуя представить необходимые документы, сотрудник прокуратуры действовал в пределах полномочий, установленных ст. 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

С учетом установленных по делу обстоятельств, суд пришел к правильному выводу о том, что решение прокурора А.П. Обыденнова 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 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и указания административного истца об отсутствии у него обязанности по представлению затребованных прокурором документов [4].

Таким образом, прокурорский надзор осуществляется от имени государства, что отличает его от других видов надзора. При осуществлении данной функции органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы. Важно отметить, что проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором.

Борьбу с преступностью в нашей стране осуществляют различные правоохранительные органы (органы внутренних дел, органы федеральной службы безопасности, таможенные органы и др.), которые проводят предварительное расследование уголовных дел в форме следствия и дознания, оперативно-розыскную деятельность, профилактику преступлений. Указанные полномочия реализуются различными ведомствами, структурами, отделами. Ввиду этого возникает объективная потребность в четком взаимодействии данных органов, что и находит свое отражение в координации описанной деятельности органами прокуратуры.

В.Ю. Шобухов, анализируя данную функцию, отмечает, что «именно к прокурору поступает вся информация по расследуемым делам на всех этапах расследования, поэтому именно ему и целесообразно осуществлять взаимодействие между соответствующими органами» [47, с. 438].

Помимо рассмотренных функций, «прокуратура Российской Федерации принимает участие в правотворческой деятельности. Основными формами подобного участия являются: участие в подготовке проектов нормативных актов; проведение правовой экспертизы законопроектов; участие в обсуждении законопроектов на заседаниях представительных и исполнительных органов власти; участие в рассмотрении представительными и исполнительными органами власти внесенных прокуратурой протестов на незаконные правовые акты» [45, с. 37].

Как уже было отмечено ранее, к особому виду деятельности прокурора необходимо отнести его участие в судебном рассмотрении уголовных и гражданских дел.

Так, прокурор является одним из главных участников любого судебного процесса, его правовое положение и функции установлены в ч. 1 ст. 37 УПК РФ). Выступая в уголовном судопроизводстве как участник стороны обвинения, прокурор реализует свое право по осуществлению надзора за ведением предварительного расследования. Реализация этой важной функции способствует достижению целей законодательства и

разрешения уголовного дела в соответствии с принципом справедливости. Было бы слишком упрощенно рассматривать роль прокурора как исключительно обвинение лица, совершившего преступление. Задача данного представителя государства в ходе уголовного процесса – не просто наказать виновного, но и поддержать конституционные и демократические устои общества, укрепить веру граждан в силу закона и неотвратимость наказания для лиц, совершивших преступления.

В отечественном уголовно-процессуальном законодательстве указано, что прокурор не может возбуждать и прекращать уголовное дело, хотя отдельными международными правовыми актами, а также нормами соответствующего зарубежного национального законодательства прокурор наделен полномочиями, направленными на выявление преступлений и определение виновных в их совершении лиц.

В нашей стране прокурор продолжает оставаться главной фигурой стороны обвинения (гл. 6 УПК РФ), которая от имени государства осуществляет уголовное преследование (п. 55 ст. 5 УПК РФ).

Законодательство последних лет закрепило отдельные изменения в полномочиях прокурора, которые имеют веские причины. Так, в связи с предоставлением следователю возможности реализации процессуальной самостоятельности прокурор в соответствии с введенным в ст. 37 УПК РФ пунктом 5.1 получил право на то, чтобы осуществлять проверку законности и обоснованности принятых следователем решений.

Необходимо обратиться и к п. 4 ст. 140 УПК РФ, которая в качестве повода к возбуждению уголовного дела указывает «постановление прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании» в различных сферах деятельности.

Таким образом, несмотря на то, что в действующем УПК РФ изменена процессуальная функция прокурора, он остается одной из ключевых фигур в уголовном процессе. Его уголовно-процессуальные полномочия достаточно

разносторонние и отличаются в зависимости от стадий уголовного процесса, в которых ему надлежит участвовать, но роль прокурора как государственного обвинителя и поборника законности трудно переоценить, поэтому в современном уголовном судопроизводстве его фигура остается значимой и незаменимой.

Вступление прокурора в гражданский или арбитражный процесс, а в значительной мере и в административное судопроизводство направлено на обеспечение баланса публичных и частных интересов и призвано гарантировать реализацию принципа равенства сторон. Участвуя в гражданском процессе, прокурор защищает субъективные права и законные интересы так называемой «слабой стороны». На первом плане при этом стоит задача сохранения вышеуказанного баланса: с одной стороны, не вмешиваться в частные интересы и не осуществлять надзор за судебной деятельностью, с другой – способствовать укреплению законности и защите прав и интересов лиц, не имеющих возможности самостоятельно осуществлять свою защиту в судах.

На сегодняшний день в литературе уже было высказано предложение по поводу совершенствования форм участия прокурора в гражданском процессе. Одним из аргументов является наличие такой юридической конструкции в арбитражном процессе, что, собственно, должно способствовать общему процессу унификации цивилистических судопроизводств. Так, в статье 52 АПК РФ закреплена особая форма участия прокурора, не имеющая аналога в гражданском процессе. Кроме инициативы возбуждения гражданского дела, прокурор также имеет право вступить в арбитражный процесс на любой стадии независимо от участия в суде первой инстанции в целях обеспечения законности. Естественно, его участие в данной форме ограничено определенной категорией гражданских дел.

Вместе с тем, возможность вступления прокурора в апелляционной, кассационной и надзорной инстанциях по собственной инициативе может возродить функцию прокурорского надзора за судебной деятельностью.

Поэтому, следует в целом поддержать такое предложение с одной лишь оговоркой, имеющей существенное значение: допустить возможность участия прокурора в гражданском процессе после возбуждения гражданского дела по инициативе граждан, имеющих право на защиту своих интересов в суде прокурором, начиная со стадии подготовки гражданского дела в суде первой инстанции, заканчивая стадией исполнения судебного постановления, но только по заявлению таковых граждан.

Однако опасность эту не следует и преувеличивать. Ничем не ограничиваемое формальное равенство в процессе способно усугублять проблему экономического неравенства в материальных правоотношениях. С древнейших времен проблема защиты неимущих классов путем обеспечения для них доступности правосудия считалась средством сохранения социального мира.

В целом, участие прокурора в гражданском процессе на современном этапе остается необходимым и востребованным. Но такое участие, с одной стороны, должно быть сбалансированным, не нарушать принципы гражданского процесса и соответствовать нормам международного права, с другой стороны, позволять прокурорам эффективно осуществлять свои функции общего надзора за соблюдением прав и свобод граждан, защитой общественных и государственных интересов в суде общей юрисдикции

На сегодняшний день, такое расширение участия прокурора в гражданском процессе может помочь решить еще одну важную задачу гражданского судопроизводства. А именно получение физическим лицом квалифицированной юридической помощи в защите своих прав, которую своими силами он осуществить не может, а помощь получить оказывается не в состоянии. Так, законодатель, не решившись закрепить монопольное участие в гражданском процессе профессиональных (квалифицированных) представителей (лиц, имеющих высшее юридическое образование), все же существенно ограничил участие в нем «простого» представителя.

Так, одной из новелл гражданского процесса стало появление

введенной Федеральным законом от 18.07.2019 № 191-ФЗ главы 22.3 ГПК РФ, регламентирующей защиту прав и законных интересов группы лиц.

Неоднозначно данное нововведение было воспринято научным сообществом и практикующими юристами. Мнения разнятся: от одобрительных, связывающих с ним появление еще одной формы защиты прав «слабой стороны», исключение возможности вынесения противоречивых решений по схожим ситуациям, усиление, наконец, начал социального государства; до негативных, мотивируемых сложностью процессуальной формы, которая не понятна простому истцу – обывателю, длительностью сроков рассмотрения, отсутствием мотивации для участия адвокатов по таким делам.

Тем не менее, окончательный приговор по этому вопросу выносить пока рано. Только практика покажет эффективность использования данного процессуального способа защиты прав и законных интересов группы лиц. Стоит только отметить, что законодатель обошел молчанием возможность участия прокурора по таким делам. Вряд ли, на сегодняшний день можно утвердительно сказать, что прокурору в этом отношении дан «зеленый свет». Повод для этого не дает, в частности, редакция ч. 1 ст. 244.20 ГПК РФ. Не случайно, нет ни одного известного случая обращения прокурора в суд с групповым иском в порядке гражданского судопроизводства.

В целом, взвешенное расширение полномочий прокурора в гражданском процессе будет способствовать реализации основных принципов гражданского процесса, закрепленных в Конституции РФ, таких как гарантия судебной защиты прав и свобод и получение квалифицированной юридической помощи.

Одним из основных направлений деятельности прокуратуры является осуществление правозащитной функции.

Конституция РФ провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью, защита которых является обязанностью государства. В немалой степени, выполнение этой задачи обеспечивают органы прокуратуры РФ.

Как отмечает У.И. Текеев, «ежегодно число обращений граждан в органы прокуратуры за защитой своих прав растет. Однако, поводом для вмешательства прокурора далеко не всегда является обращение граждан или общественных организаций. Отслеживая состояние законности во всех сферах правоотношений, органы прокуратуры выявляют «болевые точки», требующие приоритетного внимания» [34, с. 309].

Приказом Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 №195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» внимание прокуроров акцентировано на защите закрепленных в Конституции РФ прав на охрану здоровья и медицинскую помощь, социальное обеспечение, трудовых, жилищных, избирательных и иных социальных и политических прав и свобод человека и гражданина. В первую очередь, подлежат защите права и законные интересы групп населения, трудовых коллективов, а также граждан, нуждающихся в особой социальной и правовой защите.

Исследователями справедливо отмечается, что «ежегодно, прокуратура защищает интересы миллионов граждан, в частности в сфере социального обеспечения, гражданского, трудового, семейного, жилищного и избирательного права. В последние годы, число обращений в органы прокуратуры превышает в несколько раз число заявлений о защите прав и свобод, направляемых в суд. Прокурорскими работниками применяется весь спектр полномочий, предоставленных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». Основным критерием при выборе средств прокурорского реагирования в каждом конкретном случае является достижение результата - полного и безусловного устранения нарушений и восстановления нарушенных прав граждан. Реализуя свой правозащитный потенциал, органы прокуратуры осуществляют мониторинг действующего законодательства о соответствии его Конституции РФ. Нарушение значительного числа прав граждан нередко является следствием наличия

пробелов и коллизий в нормативно-правовых актах органов государственной власти всех уровней, а также органов местного самоуправления» [34, с. 310].

Защита прав и свобод человека и гражданина, включая надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, относится к основным задачам, стоящим перед органами прокуратуры. При этом органы прокуратуры не являются единственным правозащитным звеном в этой сфере. Правозащитные функции выполняют и общественные объединения, вправе защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях. Таким образом, задача защиты и восстановления нарушенных прав граждан является общей для органов прокуратуры и правозащитных организаций. Вместе с тем имеются существенные различия в ее реализации.

При этом, «в отличие от правозащитных организаций, осуществляющих свои функции в отношении отдельных групп населения либо по отдельным направлениям, деятельность прокуратуры является универсальной. Органы прокуратуры осуществляют свою деятельность в интересах всех без исключения лиц, проживающих на территории РФ, а также граждан РФ, проживающих за ее пределами. Ограничения для каких-либо категорий лиц на доступ к защите своих прав и интересов средствами прокурорского реагирования отсутствуют» [27, с. 218].

Помимо этого, «значительно отличается объем предоставленных законом возможностей для защиты и восстановления прав граждан. В то время как общественные объединения действуют опосредованно (обращаясь в органы государственной власти и местного самоуправления, судебные органы), прокурору для выполнения правозащитной функции предоставлен большой комплекс необходимых правовых средств для эффективной защиты и восстановления нарушенных прав граждан. В полномочия прокуроров входит рассмотрение обращений и иных сообщений о нарушении прав и свобод человека и гражданина, принятие мер по предупреждению и

пресечению нарушений, привлечению виновных лиц к ответственности и возмещению причиненного ущерба. При наличии информации о фактах нарушения законов прокурор вправе по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения поднадзорных органов, требовать предоставления необходимых документов, выделения специалистов для выяснения возникших вопросов, вызывать должностных лиц и граждан для дачи ими объяснений по поводу нарушений законодательства и т.д. В связи с этим, общественные объединения широко используют право на направление материалов в органы прокуратуры» [34, с. 309].

Необходимо отметить, что деятельность общественных объединений, направленная на защиту прав и свобод граждан, всячески поддерживается органами прокуратуры. Приказ Генерального прокурора РФ от 17.05.2018 № 296 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации и общественностью» нацеливает прокурорских работников на активное содействие общественным объединениям в защите прав и свобод граждан.

В Генеральной прокуратуре РФ регулярно проводятся встречи с представителями Общественной палаты РФ, правозащитными организациями, на которых обсуждаются актуальные вопросы защиты прав и свобод граждан. Проводимая органами прокуратуры работа по защите прав и свобод человека и гражданина, взаимодействие с общественными объединениями регулярно освещаются в средствах массовой информации.

Правозащитная составляющая в работе прокуратуры проявляется также при участии в правотворческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, во взаимодействии с институтами гражданского общества, при проведении правового просвещения. Также немаловажно, что в процессе осуществления правозащитной деятельности органами прокуратуры фактически оказывается квалифицированная юридическая помощь.

Реализуя правозащитные полномочия, органами прокуратуры выделяются наиболее приоритетные направления в правозащитной сфере. К таким направлениям относятся:

1. Надзор за исполнением трудового законодательства. Так, «мониторинг состояния законности в сфере соблюдения трудовых прав граждан свидетельствует о многочисленных нарушениях прав работников со стороны работодателей, ненадлежащем исполнении органами государственной власти, контролирующими и уполномоченными органами возложенных на них полномочий по защите прав граждан на свободный труд, вознаграждение за труд, защиту от безработицы, социальное обеспечение. К недобросовестным работодателям активно применяется такая эффективная мера воздействия, как привлечение к административной ответственности. Поскольку подавляющее большинство нарушений трудового законодательства связано с нарушением порядка оплаты труда, прокурорами уделяется пристальное внимание именно этому вопросу. Регулярно осуществляется мониторинг ситуации, результаты которого ежеквартально поступают в Генеральную прокуратуру РФ. Прокурорскими работниками на постоянной основе проводятся проверки, принимаются меры реагирования, а также активно используются полномочия по обращению в суд за защитой прав граждан в сфере оплаты труда» [27, с. 219].

2. Защита жилищных прав граждан. Приоритет отдается защите прав ветеранов, инвалидов, несовершеннолетних, пенсионеров. Например, «в августе 2019 года прокуратурой Челябинской области проведена проверка по обращению жительницы г. Челябинска о защите ее жилищных прав путем выселения из квартиры сына, ведущего асоциальный образ жизни. В соответствии с жилищным законодательством в случае прекращения семейных отношений с собственником жилого помещения право пользования данным жилым помещением за бывшим членом семьи собственника этого жилого помещения не сохраняется. Прокурором района в интересах престарелых граждан собственников квартиры в суд был

направлен иск о признании мужчины утратившим право пользования жилым помещением, выселении его из квартиры без предоставления другого жилого помещения. Решением суда требования прокурора были удовлетворены в полном объеме» [3].

3. Обеспечение жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Прокуроры активно используют полномочия по защите прав указанных лиц в судебном порядке, что позволяет повысить результативность принимаемых мер и добиться реального восстановления нарушенных прав.

Основной причиной неисполнения субъектами РФ возложенных расходных обязательств по предоставлению жилья таким гражданам является ненадлежащее финансирование. Бюджетные лимиты регионов не отвечают остроте ситуации и являются недостаточными. Так, «решением районного суда г. Челябинска удовлетворено исковое заявление прокуратуры Челябинской области в интересах местной жительницы к Администрации г. Челябинска о предоставлении благоустроенного жилого помещения специализированного жилищного фонда. В ходе проверки по обращению было установлено, что гражданка относится к категории граждан из числа детей-сирот, оставшихся без попечения родителей, окончила обучение в образовательных учреждениях, не является нанимателем или собственником жилого помещения. В установленном порядке в 2019 году подала заявление о предоставлении жилого помещения специализированного жилищного фонда в Администрацию г. Челябинска, однако получила отказ, мотивированный отсутствием данных помещений и необходимостью соблюдения порядка очередности. В силу ст. 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, однократно предоставляются благоустроенные жилые помещения специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений. В нарушение указанных

требований закона граждана в установленном порядке жилым помещением не была обеспечена, в связи с чем органы прокуратуры обратилась в суд в защиту ее интересов» [47, с. 438].

3. Защита прав участников долевого строительства. Так, «в настоящее время, в России при масштабности жилищного строительства состояние законности в данной области остается неудовлетворительным. Нарушения закона вскрываются на всех этапах строительной деятельности, включая выделение земельных участков для строительства, проведение государственной экспертизы проектной документации, выдачу разрешений на строительство, осуществление строительного надзора и ввод объектов в эксплуатацию. Совместно с правоохранительными органами прокуратура проводит масштабную работу по предупреждению, выявлению и пресечению преступлений и других правонарушений в сфере долевого строительства» [27, с. 219].

4. Пресечение нарушений в сфере ЖКХ. Так, «несмотря на принятые государством серьезные финансовые и правовые решения, направленные на улучшение состояния отрасли в целом, а также повышение уровня обслуживания граждан, во многих регионах России ситуация в сфере ЖКХ меняется медленно. Для преодоления сложившейся неблагоприятной ситуации прокурорам необходимо активизировать работу по восстановлению законности в области организации жилищно-коммунального комплекса, добиваясь результата прокурорского реагирования не только на досудебной стадии, но и в судебных инстанциях» [47, с. 439].

Анализируя полномочия прокурора по выявлению нарушений личных прав и свобод человека и гражданина, ряд исследователей указывает, что «это установленные законодательством правовые средства и формы организационно-функциональной и организационно-процессуальной деятельности, позволяющие достичь обозначенной цели» [27, с. 217]. Кроме того, предлагается под полномочиями прокурора по устранению и предупреждению нарушений личных прав и свобод человека и гражданина

понимать «комплекс его прав и обязанностей, позволяющий реализовывать правовые и организационные средства, направленные на устранение или предупреждение правонарушений, понуждение органов исполнительной и государственной власти, должностных лиц и граждан к выполнению предписаний нормативных актов, обеспечивающий возможность человеку и гражданину реально пользоваться правами и свободами» [27, с. 218].

Таким образом, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» установил фундаментальную отрасль прокурорского надзора - надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на ее территории, приоритетом которого является правозащитная деятельность, защита прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые направления правозащитной деятельности обозначены в приказе Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

Российская модель прокурорского надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов построена на активизации деятельности в одном из главных его направлений - соблюдении прав и свобод человека и гражданина.

При этом, основное внимание в правозащитной деятельности органов прокуратуры уделяется социально уязвимым категориям граждан: пенсионерам, инвалидам, пожилым людям, несовершеннолетним. Содержание правозащитной деятельности органов прокуратуры и формы ее реализации продолжают совершенствоваться с учетом правовой и социально-экономической реальности, общегосударственных приоритетов и задач.

Проведенное в данном параграфе выпускной квалификационной работы исследование позволяет сформулировать вывод, что прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением и исполнением законов. Основное содержание деятельности прокуратуры составляет прокурорский

надзор. Кроме него, органы прокуратуры осуществляют уголовное преследование лиц, совершивших преступные деяния, а также координацию деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью, участвует в правотворческой деятельности государства.

## **Глава 3 Актуальные проблемы деятельности прокуратуры и пути совершенствования данного государственно-правового института**

### **3.1 Актуальные проблемы деятельности органов прокуратуры в Российской Федерации**

Анализируя законодательство, регламентирующее организацию деятельности прокуратуры, следует отметить, что основным его источником выступает Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», который в полной мере не отвечает современным условиям развития общества. В связи с этим, возникает множество проблем как в теории, так и в правоприменительной деятельности, ввиду чего необходимо комплексное и всестороннее исследование данных вопросов в целях эффективной реализации органами прокуратуры своих полномочий, обеспечения законности и правопорядка.

Так, одним из актуальных проблемных аспектов выступает вопрос о месте прокуратуры среди иных государственных органов. С момента принятия Конституции Российской Федерации ученые и правоприменители занимались активным обсуждением причин включения положений о прокуратуре в главу 7 Основного закона страны «Судебная власть». Существующие позиции относительно места прокуратуры в системе государственных органов условно можно разделить на несколько групп. Одни исследователи утверждают, что прокуратуру следует относить к самостоятельной, надзорно-контрольной ветви власти, закрепив её статус в отдельной главе Конституции Российской Федерации [45, с. 37]. Иной представляется точка зрения, согласно которой прокуратуру необходимо признать органом президентской власти [41, с. 79]. В соответствии с третьей позицией, исключена какая-либо возможность отнесения органов прокуратуры к одной из ветвей государственной власти. Так, А.Т. Тимербулатова признает прокуратуру как элемент конституционной системы

защиты прав и свобод человека и гражданина [35, с. 215]. В свою очередь, Е.В. Горшкова рассматривает данный орган в качестве института, функционально и структурно близкого к судебной власти [14, с. 108].

С принятием Закона о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, глава 7 Конституции Российской Федерации получила новое название «Судебная власть и прокуратура», что окончательно определило место данного органа в системе государственной власти. Так, новая редакция не позволяет отождествлять прокуратуру с судебной властью, подчеркивая ее особый и самостоятельный статус.

При этом, по мнению ряда исследователей, «основная проблема прокуратуры заключается в том, что она обречена на теснейшую связь с развитием политических процессов, на сотрудничество с органами политической, государственной власти. Поэтому, продолжающееся формирование ветвей власти в России в настоящее время заставляет каждую из них стремиться установить контроль над органами прокуратуры. А если такой контроль не получается, то устранить ее из системы государственной власти вообще, расчленив и видоизменив ее функции, передать их любому другому подконтрольному учреждению, например, ведомству Уполномоченного по правам человека либо Министерству юстиции и т.д.» [6, с. 82].

Помимо рассмотренных, существует также ряд проблем, касающихся принципов деятельности прокуратуры, а именно проблема недостаточности их регламентации. Сложности связаны с содержанием целеполагания данных принципов; до сих пор не определен их законодательный статус. Как отмечает Б.А. Насуров, «указанные принципы организации и деятельности прокуратуры до настоящего времени, несмотря на их решающее значение для состояния законности в целом, не регламентированы в Конституции Российской Федерации», так же он писал, что «это, в свою очередь, формирует существенную проблему разделения принципов организации и

деятельности прокуратуры и принципов судопроизводства», по его словам, «в ст. 129 Конституции Российской Федерации необходимо закрепление основных принципов организации и деятельности российской прокуратуры, что существенно повысит статус всей прокурорской деятельности и несомненно повлечет положительное изменение состояния законности» [23, с. 194].

Данное предложение весьма целесообразно ввиду того, что основополагающие принципы организации деятельности прокуратуры в полной мере не отражены в Конституции Российской Федерации и Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации». В связи с этим следует их законодательно закрепить в Основном законе государства и более подробно раскрыть их содержание.

Следующая проблема связана с сущностью полномочий органов прокуратуры, которые выступают одним из важных элементов ее статуса и имеют тесную связь с правовыми средствами. Так, ст. 22, 27, 30, 33 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» закрепили надзорные полномочия прокурора. Однако их описание достаточно поверхностно. Например, ст. 30 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» носит отсылочный характер: в ней закреплено, что полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством и другими федеральными законами. Полномочия прокурора при участии в рассмотрении дел судами регулируются процессуальными кодексами. При этом, нормы разд. IV Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», посвященные регулированию данной сферы прокурорской деятельности, «не раскрывают в полной мере указанные полномочия. Кроме того, механизм и проблемы реализации таких полномочий, как правило, отражаются в правовых актах (приказах, указаниях, инструкциях) Генерального прокурора Российской Федерации.

Все это вызывает определенного рода трудности в процессе толкования и правоприменения положений по вопросам участия прокурора в рассмотрении дел судами» [50, с. 548].

Помимо этого, существенное значение в деятельности прокуратуры имеет надзорная деятельность, при этом круг поднадзорных органов и должностных лиц достаточно широк: от федеральных законодательных, исполнительных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления до должностных лиц и субъектов общественного контроля, руководителей коммерческих и некоммерческих организаций. Спорным является вопрос о том, относятся ли к числу поднадзорных субъектов Правительство Российской Федерации и граждане, которые в статьях Закона не названы.

По этому поводу, В.Ю. Шобухин отмечает: «Анализ положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», в частности, его статей 10, 22, 24, дает основание усматривать элементы надзора в отношении указанных субъектов. Согласно ч. 3 ст. 24 Генеральный прокурор Российской Федерации обязан информировать Президента Российской Федерации о противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральным законам постановлениях Правительства Российской Федерации. Меры прокурорского реагирования в отношении граждан связаны с правом прокурора возбуждать в отношении лиц, совершивших административные правонарушения, производство об административном правонарушении» [49, с. 98].

Анализ прокурорско-надзорной деятельности позволяет сделать вывод о ее взаимосвязи с иными направлениями деятельности прокуратуры. Например, она способствует комплексной реализации функции участия прокуроров в правотворческой деятельности. Так, прокурорский надзор за деятельностью законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации позволяет в значительной мере предупреждать принятие указанными органами

нормативно-правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Важно подчеркнуть, что «на федеральном уровне законодательно не закреплено право законодательной инициативы для прокуроров, однако на региональном уровне многие конституции и уставы субъектов Российской Федерации предусматривают такое полномочие, что способствует прокурорам противодействовать принятию неконституционных законов и активно участвовать в законотворческом процессе. Именно на данном этапе прокурорской деятельности выявляется множество пробелов и противоречий в законодательстве, в том числе несовершенство отдельных правовых норм и потребность в принятии новых нормативных актов. Большое внимание уделяется проверке региональных законодательных актов на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Реализация данной функции усложняется в условиях современного интенсивного законотворческого процесса как на федеральном, так и на региональном уровнях, развитой структуры органов государственной и муниципальной власти» [49, с. 99].

В действующем ГПК РФ [15] недостаточно четко определены роль и процессуальное положение прокурора, ввиду чего остается открытым вопрос о его правовом статусе при участии в гражданском судопроизводстве. В соответствии с ч. 3 ст. 45 ГПК РФ, прокурор вступает в процесс и дает заключение по делам о выселении, восстановлении на работе, возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, а также в иных случаях, предусмотренных законом. Наряду с этим, закон не раскрывает понятие «заключение прокурора», не определяет процессуально-правовое значение и содержание указанного документа. Остается непонятным, о чем дает заключение прокурор и какое значение оно имеет для суда. В связи с этим, представляется необходимым детальная регламентация указанного аспекта.

Таким образом, были рассмотрены ключевые проблемные аспекты в организации деятельности прокуратуры Российской Федерации. Во многом,

они связаны с противоречиями в Федеральном законе «О прокуратуре» и недостаточной регламентацией основных направлений и принципов работы органов прокуратуры. Дискуссионным в научной среде по-прежнему остается вопрос о месте прокуратуры среди иных органов государственной власти.

### **3.2 Пути совершенствования организации и деятельности прокуратуры**

Права и свободы человека и гражданина являются важнейшим атрибутом современного правового государства и гражданского общества, гарантом защиты интересов граждан и залогом успешного проведения государственной политики в различных сферах жизнедеятельности. В современных условиях личные права человека, в числе которых право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защита своей чести и доброго имени и др., приобретают ориентирующий характер, устанавливающего основную цель развития государства, совершенствования проводимых реформ. Обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина – сложный и длительный процесс, при этом необходимость формирования комплексного механизма их осуществления должна стать первостепенной задачей и обязанностью государства в лице правоохранительных органов.

Органы прокуратуры в нашей стране – одна из основных составляющих правоохранной деятельности. Осуществляя прокурорский надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод граждан, прокуратура обеспечивает осуществление главного конституционного принципа – законности, в том числе установление безопасности и правопорядка в обществе и развитие демократического правового государства.

Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 [38], установлено, что «национальными интересами на долгосрочную перспективу являются: укрепление обороны страны, обеспечение незыблемости конституционного строя, суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности Российской Федерации; развитие демократических институтов, совершенствование механизмов взаимодействия государства и гражданского общества...».

При этом, создание благоприятных внутренних и внешних условий для реализации национальных интересов и стратегических национальных приоритетов Российской Федерации призваны обеспечить федеральные органы государственной власти (к числу которых относятся органы прокуратуры), органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и институты гражданского общества.

В целях обеспечения национальной безопасности государство исходит из необходимости постоянного совершенствования правоохранительных мер по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию различного рода преступных посягательств на права и свободы человека и гражданина, собственность, общественный порядок и общественную безопасность, конституционный строй Российской Федерации.

Однако, несмотря на плодотворную деятельность правоохранительных органов, органов прокуратуры, направленную на защиту интересов граждан, уровень преступности в России за последние несколько лет остается весьма высоким, хотя и с тенденцией на уменьшение.

В связи с этим, по мнению ряда исследователей, «главными направлениями государственной политики в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности должны стать усиление роли государства в качестве гаранта безопасности личности, совершенствование нормативного правового регулирования предупреждения и борьбы с

преступностью, коррупцией, терроризмом и экстремизмом, повышение эффективности защиты прав и законных интересов российских граждан за рубежом, расширение международного сотрудничества в правоохранительной сфере» [14, с. 109].

Кроме того, анализ правоприменительной практики свидетельствует о необходимости внесения в законодательство дополнений и изменений, связанных с совершенствованием правового статуса непосредственно органов прокуратуры и приведением его в соответствие с требованиями современного общества.

На данном этапе государственных преобразований приоритетными направлениями совершенствования деятельности прокуратуры Российской Федерации, должны стать:

- защита конституционных основ Российской Федерации, её целостности и безопасности, единства законности на всей территории страны;

- соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина;

- реформирование деятельности всех звеньев прокурорской системы в области противодействия преступности. Однако в настоящее время отмечаются целенаправленные действия по вытеснению прокуратуры с конституционного правового поля.

По мнению Л.В. Асиян, «система органов прокуратуры – одна из несущих опор нашего государства и от определения её места и роли как в государственном правообеспечивающем механизме, так и в системе общественных координат будет очень многое зависеть для будущего России. В настоящее время прокуратура подвергается суровым испытаниям – от попыток растворения её независимой централизованной сущности в контрольно-ведомственных паллиативах до прямого демонтажа» [5, с. 70].

Исследуя вопросы возникновения, становления и развития органов прокуратуры в России, особенности прокурорского надзора как важнейшего направления их деятельности, ряд исследователей указывают на

необходимость разработки Концепции развития прокуратуры в Российской Федерации с учетом следующего:

- ввиду единого, федерального, централизованного, независимого характера системы органов прокуратуры все прокуроры должны назначаться без согласия органов власти субъектов Российской Федерации; Генеральному прокурору следует восстановить право на законодательную инициативу в Федеральном Собрании;

- в связи с тем, что прокуратура Российской Федерации призвана обеспечить реализацию закона от имени государства, целесообразно регламентировать построение прокурорской системы, ее роль и положение в отдельной главе Конституции Российской Федерации;

- в законодательстве о прокуратуре и других законодательных актах должны быть четко определены полномочия, правовые средства реагирования со стороны прокурора и установлена ответственность за нарушение закона, в том числе и за неисполнение и необоснованное отклонение актов прокурорского реагирования;

- следует комплексно и всесторонне определить развитие взаимоотношений и взаимоположений органов прокуратуры и судебной власти, положение прокурора в осуществлении правосудия, в судопроизводстве – уголовном, гражданском, административном, конституционном [45, с. 38].

Помимо отмеченных перспектив развития и совершенствования системы органов прокуратуры, на мой взгляд, важными направлениями ее реформирования могут стать:

- повышение статуса прокуратуры как централизованного, правозащитного органа;

- наделение прокуроров дополнительными правами, необходимыми им для выполнения своих функций;

- усиление обязанности исполнять закон, требования прокуроров, направленных на устранение и предупреждение нарушений законов,

восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина, всеми субъектами правоотношений;

более обстоятельная детализация надзорных и иных полномочий работников прокуратуры;

укрепление защиты прокурорских работников от нежелательного воздействия и посягательств заинтересованных лиц, в том числе криминальных элементов;

обеспечение более тесных взаимосвязей прокуратуры и судебной власти.

Таким образом, обобщая изложенное по данному вопросу, следует отметить, что законодательство Российской Федерации о прокуратуре несовершенно и требует изменения уже существующих положений и внесения дополнительных норм. Важным этапом в реформировании может стать закрепление в Конституции Российской Федерации специальной главы, посвященной регламентации особенностей функционирования системы органов прокуратуры. Кроме того, совершенствование деятельности указанных органов может проводиться в комплексной взаимосвязи с судебной системой.

Подводя итог, важно подчеркнуть, что основные проблемы, тормозящие развитие прокуратуры в России, связаны с определением ее места среди других государственных органов, с недостаточной регламентацией принципов деятельности органов прокуратуры, с поверхностным описанием надзорных полномочий, в том числе с недостаточно четким указанием роли и полномочий прокурора в судопроизводстве. Представляется необходимым разрешить указанные аспекты в ближайшее время в целях недопущения нарушения прав, свобод и законных интересов граждан, организаций и государства.

## Заключение

Проведенное в данной выпускной квалификационной работе исследование позволяет сформулировать следующие выводы:

В первой главе выпускной квалификационной работы рассмотрены вопросы истории становления и развития органов прокуратуры в России, определено понятие прокуратуры, ее место в системе органов современного российского государства. Как показало проведенное исследование, на всех этапах создания и развития органов прокуратуры происходили многочисленные изменения, касающиеся принципов организации их деятельности, круга полномочий, ключевых направлений работы и функций. На современном этапе развития, прокуратура Российской Федерации является важнейшим органом в системе государственной власти, а ее значение с каждым годом неуклонно растет.

Сформулировано понятие прокуратуры Российской Федерации, которая рассматривается как единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор от имени государства за соблюдением и исполнением законов на всей его территории.

Исследовано место прокуратуры в системе государственных органов и государственной власти. Ввиду самостоятельного статуса прокуратуры Российской Федерации, ее правового положения она не относится ни к одной из ветвей власти, несмотря на тесное взаимодействие с различными структурами и политическими институтами. Однако прокуратура в некотором роде находится в зависимости от Президента Российской Федерации и Федерального Собрания по вопросам назначения и освобождения от должностей Генерального прокурора и его заместителей.

Во второй главе выпускной квалификационной работы определены конституционно-правовые основы статуса прокуратуры в Российской Федерации, в частности вопросы системы и структуры органов прокуратуры в Российской Федерации. Характеризуя систему прокуратуры Российской

Федерации, был сформулирован общий вывод, что она представляет собой сложную иерархичную структуру, полномочия которой распространяются на все уровни, которая начинается от генерального прокурора Российской Федерации и заканчивается прокуратурами от Генеральной прокуратуры Российской Федерации до прокуратур городов и районов, в результате чего, органы прокуратуры эффективно справляются с возложенными на них задачами и функциями, обеспечивают законность и правопорядок.

Прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением и исполнением законов. Основное содержание деятельности прокуратуры составляет прокурорский надзор. Кроме него, органы прокуратуры осуществляют уголовное преследование лиц, совершивших преступные деяния, а также координацию деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью, участвует в правотворческой деятельности государства.

В третьей главе выпускной квалификационной работы выявлены проблемные аспекты в деятельности органов прокуратуры на современном этапе ее развития. К ним относятся научные дискуссии по вопросу соотношения прокуратуры с иными органами государственной власти, недостатки законодательного регулирования принципов организации прокурорской системы и надзорных полномочий, отсутствие определения роли прокурора в гражданском и арбитражном судопроизводстве.

Определены пути совершенствования деятельности прокуратуры в системе государственных органов, которые повысят эффективность реализуемых ею полномочий. К наиболее целесообразным следует отнести повышение статуса прокуратуры; конкретизация надзорных и иных полномочий работников прокуратуры; обеспечение более тесного взаимодействия прокуратуры и судебной власти.

Представляется необходимым внесение изменений и дополнений в действующее законодательство, посвященное регулированию деятельности

органов прокуратуры Российской Федерации. Следует внести изменения в Конституцию Российской Федерации, а именно регламентировать в отдельной, специальной главе 7.1 «Прокуратура» ее статус и полномочия. Действующая Конституция Российской Федерации в ст. 129 определяет правовой статус прокуратуры общими предписаниями, без указания ее задач, функций и полномочий. При этом прокуратура представляет собой самостоятельный независимый орган государственной власти, ввиду чего несколько умаляется ее положение и значение. Поэтому целесообразно выделить в отдельную главу правовые нормы, касающиеся принципов организации деятельности органов прокуратуры, а также ее функциональные основы.

Кроме того, представляется важным дополнить Раздел III Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» главой 5 «Ответственность и наказание за неисполнение актов прокурорского реагирования», которая закрепит пределы административной или уголовной ответственности и виды наказаний за указанное деяние.

Действующий Федеральный закон не содержит подобного рода ответственности за отказ от исполнения актов прокурора, что ведет к некоторой вседозволенности со стороны субъектов правоотношений. Поэтому, в целях повышения правосознания физических и юридических лиц следует регламентировать последствия за неисполнение актов прокурорского реагирования в форме юридической ответственности с установлением конкретных видов наказания.

Таким образом, обобщая изложенное по данному вопросу, следует отметить, что законодательство Российской Федерации о прокуратуре несовершенно и требует изменения уже существующих положений и внесения дополнительных норм. Важным этапом в реформировании может стать закрепление в Конституции Российской Федерации специальной главы, посвященной регламентации особенностей функционирования системы органов прокуратуры. Кроме того, совершенствование деятельности

указанных органов может проводиться в комплексной взаимосвязи с судебной системой.

Подводя итог, важно подчеркнуть, что основные проблемы, тормозящие развитие прокуратуры в России, связаны с определением ее места среди других государственных органов, с недостаточной регламентацией принципов деятельности органов прокуратуры, с поверхностным описанием надзорных полномочий, в том числе с недостаточно четким указанием роли и полномочий прокурора в судопроизводстве. Представляется необходимым разрешить указанные аспекты в ближайшее время в целях недопущения нарушения прав, свобод и законных интересов граждан, организаций и государства.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Абдрахманова С.Ж., Канатов А.К. К вопросу определения места и роли органов прокуратуры / С.Ж. Абдрахманова, А.К. Канатов // Право и государство. – 2016. – № 4. – С. 26-31.
2. Антонова О.Г. Основные направления правоохранительной деятельности прокуратуры / О.Г. Антонова // Сборник научных трудов. – Ставрополь, 2019. – С. 170-172.
3. Апелляционное определение Челябинского областного суда от 10 февраля 2019 г. по делу № 33а-726/2019 // СПС Консультант Плюс
4. Апелляционное определение Ростовского областного суда от 28 марта 2016 г. по делу № 33-4859/2016 // СПС Консультант Плюс
5. Асиян Л.В. Вопросы организационной структуры российской прокуратуры на современном этапе / Л.В. Асиян // Форум молодых ученых. – 2018. – № 7. – С. 69-73.
6. Безотосная О.С. Место прокуратуры Российской Федерации в системе государственных органов / О.С. Безотосная // Проблемы науки. – 2017. – № 1. – С. 80-83.
7. Букаева Д.В. История становления и развитие советской прокуратуры / Д.В. Букаева // Вектор развития современной науки: материалы Международной (заочной) научно-практической конференции. – М., 2018. – С. 78-85.
8. Букаева Д.В. Конституционно-правовой статус прокуратуры в советский период истории России / Д.В. Букаева // Государство и общество: вчера, сегодня, завтра. – 2018. – № 2. – С. 57-62.
9. Букаева Д.В. Понятие прокуратуры в Российской Федерации / Д.В. Букаева // Вестник современных исследований. – 2018. – № 11. – С. 24-26.
10. Гилимханова Г.А. Сущность прокуратуры и ее место в системе органов государственной власти / Г.А. Гилимханова // NovaInfo.Ru. – 2016. – № 56. – С. 339-341.

11. Гончарова О.В. Прокуратура и ее место в системе государственных органов России / О.В. Гончарова // Молодой ученый. – 2020. – № 16. – С. 75-76.
12. Гоптарь М.В. История возникновения, становления и развития прокуратуры Российской Федерации / М.В. Гоптарь // Наука через призму времени. – 2017. – № 6. – С. 66-70.
13. Городулина К.О. Место прокуратуры в механизме государства / К.О. Городулина // Актуальные проблемы сравнительного правоведения: правовая система и современное государство. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. – М., 2020. – С. 283-285.
14. Горшкова Е.В. Перспективы совершенствования правового регулирования статуса прокуратуры в современной России / Е.В. Горшкова // Молодежная наука: сборник статей Международной научно-практической конференции. - Пенза, 2020. – С. 107-109.
15. Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (с изменениями на 8 декабря 2020 г.) // СЗ РФ. – 2002. – №46. – Ст. 4532.
16. Клыгина Д.В. Система и структура органов прокуратуры / Д.В. Клыгина // Евразийская юридическая конференция: сборник статей. – М., 2018. – С. 108-110.
17. Кожевников О.А. К вопросу о периодизации истории российской прокуратуры / О.А. Кожевников // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. – 2016. – № 16. – С. 53-58.
18. Козлов И.К. История создания и развития прокуратуры / И.К. Козлов // Вестник науки. – 2018. – № 2. – С. 108-110.
19. Комарова Л.Р., Колесов М.В. Правовые и организационные аспекты совершенствования деятельности органов прокуратуры / Л.Р. Комарова, М.В. Колесов // Российский журнал правовых исследований. – 2019. – № 1. – С. 167-171.

20. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.

21. Левковский А.К. К вопросу о месте и роли прокуратуры РФ в системе органов государственной власти / А.К. Левковский // Сфера знаний: научное взаимодействие в рамках образовательного процесса. Сборник научных трудов. – Казань, 2018. – С. 112-118.

22. Надин А.Н. Место и роль прокуратуры в системе органов государственной власти Российской Федерации / А.Н. Надин // Вопросы российской юстиции. – 2020. – № 6. – С. 93-105.

23. Насуров Б.А. Проблемы в деятельности прокуратуры РФ / Б.А. Насуров // Проблемы совершенствования законодательства: сборник научных статей. – Махачкала, 2019. – С. 193-195.

24. Определение Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. № 84-О // СПС Консультант Плюс

25. Павлов В.С. Место органов прокуратуры в механизме российского государства / В.С. Павлов // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития. Материалы международной научно-теоретической конференции. – Санкт-Петербург, 2016. – С. 43-47.

26. Павлов Д.М., Кишеев Д.В. Отдельные вопросы при осуществлении органами прокуратуры надзорных полномочий в отношении органов государственной власти и организаций / Д.М. Павлов, Д.В. Кишеев // Образование и право. – 2018. – № 9. – С. 155-158.

27. Пономарева Ю.С. Роль и место прокуратуры в системе органов публичной власти / Ю.С. Пономарева // Ростовский научный журнал. – 2019. – № 1. – С. 213-220.

28. Попов А.И. История возникновения института прокуратуры в России / А.И. Попов // Правовые и гуманитарные исследования: сборник научных статей. – Санкт-Петербург, 2016. – С. 92-94.

29. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 23 июля 2014 г. по делу № А10-4027/2013 // СПС Консультант Плюс
30. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2015 г. № 2-П // СПС Консультант Плюс
31. Приказ Генпрокуратуры России от 17 марта 2017 г. № 172 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора в связи с принятием Федерального закона от 7 марта 2017 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс
32. Решение Владикавказского гарнизонного военного суда от 17 июня 2020 г. по делу № 2а-50/2020 // СПС Консультант Плюс
33. Скобина Е.А., Шастина М.А. История советской прокуратуры с 1922 по 1991 годы / Е.А. Скобина, М.А. Шастина // Молодой ученый. – 2017. – № 8. – С. 256-260.
34. Текеев У.И. Проблемы и основные направления совершенствования деятельности органов прокуратуры в сфере защиты прав и свобод граждан / У.И. Текеев // Наука, образование, общество: тенденции и перспективы развития. Сборник материалов Международной научно-практической конференции. – М., 2018. – С. 307-311.
35. Тимербулатова А.Т. Дискуссионные вопросы определения места прокуратуры в системе органов государственной власти РФ / А.Т. Тимербулатова // Инновационные механизмы решения проблем научного развития: сборник статей международной научно-практической конференции. – М., 2016. – С. 215-217.
36. Тогулев В.М. Некоторые вопросы совершенствования законодательства о прокуратуре / В.М. Тогулев // Омские научные чтения: материалы Всероссийской научно-практической конференции. – Омск, 2017. – С. 1007-1009.
37. Топурия Б.Л. Место прокуратуры в системе органов государственной власти / Б.Л. Топурия // Аллея науки. – 2020. – № 7. – С. 639-643.

38. Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «Об утверждении Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс

39. Фадеева Н.М. История развития органов прокуратуры / Н.М. Фадеева // Актуальные проблемы судебной, правоохранительной, правозащитной, уголовно-процессуальной деятельности и национальной безопасности: материалы Всероссийской научно-практической конференции. – М., 2016. – С. 352-357.

40. Федеральный закон РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (с изменениями на 30 декабря 2020 г.) // СЗ РФ. – 1995. – №41. – Ст. 2469.

41. Фисенко Р.Ю., Филь В.С. Место прокуратуры в механизме государственной власти / Р.Ю. Фисенко, В.С. Филь // Актуальные проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминалистики: сборник научных трудов по материалам Всероссийской научно-практической конференции. – М., 2019. – С. 79-82.

42. Хаджимурадова А.Р. Основные направления деятельности прокуратуры РФ / А.Р. Хаджимурадова // Нравственно-правовые критерии формирования судебной власти в государстве: сборник статей Всероссийской научно-практической конференции. – М., 2018. – С. 137-140.

43. Хупряшина А.И., Безрядин Д.Н. Орган государственной власти: понятие и признаки / А.И. Хупряшина, Д.Н. Безрядин // Современный взгляд на будущее управленческой науки: сборник трудов научно-практической конференции. – М., 2017. – С. 71-72.

44. Шабанова А.С., Кухарев Ю.С., Романченко В.С. Актуальные проблемы деятельности прокуратуры Российской Федерации / А.С. Шабанова, Ю.С. Кухарев, В.С. Романченко // Ценности и нормы правовой культуры в новой цифровой реальности: сборник научных статей Всероссийской научно-практической конференции. – М., 2019. – С. 287-290.

45. Шарапов И.Г. Некоторые направления деятельности прокуратуры в России: проблемы и перспективы / И.Г. Шарапов // Интеграция наук. – 2017. – № 3. – С. 36-38.

46. Шестахин Д.А. Актуальные проблемы определения конституционного статуса прокуратуры Российской Федерации / Д.А. Шестахин // Альманах молодого исследователя. – 2019. – № 7. – С. 85-88.

47. Шобухин В.Ю. Актуальные проблемы эффективности деятельности прокуратуры / В.Ю. Шобухин // Эволюция российского права: материалы Международной научной конференции. – М., 2018. – С. 437-439.

48. Шобухин В.Ю. Проблемы определения правового статуса прокуратуры в Российской Федерации / В.Ю. Шобухин // Молодой ученый. – 2019. – № 4. – С. 303-305.

49. Шобухин В.Ю. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» и некоторые проблемы его совершенствования / В.Ю. Шобухин // Прокуратура: вчера, сегодня, завтра. Сборник материалов Международной научно-практической конференции. – М., 2017. – С. 96-102.

50. Шуайпов М.М. Современное состояние и перспективы совершенствования организации и деятельности органов прокуратуры в Российской Федерации / М.М. Шуайпов // Проблемы юридической науки: сборник научных статей. – Ростов-на-Дону, 2018. – С. 542-548.