

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 направлению 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

К.С. Соломонюк

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н. В.В. Романова

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

Тольятти 2021

Аннотация

В современных условиях укрепления государственности, возрастает значимость укрепления законности, что является непосредственной прерогативой прокуратуры, занимавшей в историческом прошлом, и занимающей в настоящее время, особое место в системе органов государства. Функционирование прокуратуры, как органа государства, активно способствует решению важнейших государственных задач, сформулированных на конституционно-правовом уровне – защиты прав и свобод личности, общества и государства. При этом, анализируемая система органов не подменяет собой иные государственные (в том числе правоохранительные) органы, а лишь реализует своё функциональное назначение.

Вопросы, связанные с организацией и деятельностью российской прокуратуры, с момента возникновения и до настоящего времени вызывают дискуссии и споры, равно, как и вопрос дальнейшего развития и совершенствования деятельности российской прокуратуры.

Цель работы: проанализировать конституционно-правовые основы организации и деятельности прокуратуры в Российской Федерации.

Обозначенный круг вопросов получил своё развитие в трудах таких авторов как: Р.Ф. Вагапов, Н.Н. Дегтярова, О.В. Ефимова, Н.Н. Ефремова, И.А. Исаев, А.И. Казанник, С.С. Козлов, А.Р. Сафина, Ю.П. Синельщиков, В.Ю. Шобухин и других авторов.

Работа состоит из введения, основной части, разделённой на три главы, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

Оглавление

Введение.....	4
Глава 1 Исторические основы организации и деятельности отечественной прокуратуры.....	7
1.1 Дореволюционный период организации и деятельности прокуратуры	7
1.2 Советский период организации и деятельности прокуратуры ..	11
1.3 Постсоветский период организации и деятельности прокуратуры..	18
Глава 2 Конституционно-правовая роль прокуратуры в системе органов государственной власти РФ и принципы её организации и деятельности	23
2.1 Прокуратура в системе органов государственной власти Российской Федерации.....	23
2.2 Принципы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации.....	27
Глава 3 Анализ проблем реализации конституционно-правовой роли органов прокуратуры в правовом государстве.....	33
3.1 Проблемы реализации роли прокуратуры в обеспечении законности	33
3.2 Проблемы реализации роли прокуратуры в осуществлении антикоррупционной деятельности	41
3.3 Проблемы реализации роли прокуратуры в координационной деятельности по противодействию преступности.....	50
Заключение	57
Список используемой литературы и используемых источников.....	63

Введение

Актуальность исследования. В современных условиях укрепления государственности, на пути становления в России действительно правового государства, что провозглашено в ст. 1 Конституции Российской Федерации [41], возрастает значимость укрепления законности, что является непосредственной прерогативой прокуратуры, занимавшей в историческом прошлом, и занимающей в настоящее время, особое место в системе органов государства.

Функционирование прокуратуры, как органа государства, активно способствует решению важнейших государственных задач, сформулированных на конституционно-правовом уровне – защиты прав и свобод личности, общества и государства. При этом, анализируемая система органов не подменяет собой иные государственные (в том числе правоохранительные) органы, а лишь реализует своё функциональное назначение.

Вопросы, связанные с организацией и деятельностью российской прокуратуры, с момента возникновения и до настоящего времени вызывают дискуссии и споры, равно, как и вопрос дальнейшего развития и совершенствования деятельности российской прокуратуры.

Сказанное позволяет говорить о том, что обращение к широкому спектру вопросов обозначенной темы является актуальным, а, следовательно, имеет большое теоретическое и, не менее значимое, практическое значение, связанное с необходимостью совершенствования правоприменительной деятельности, что также выступает в виде важной составляющей организации функционирования государственных органов в современном правовом государстве, в качестве которого провозглашена на конституционно-правовом уровне Российская Федерация.

Цель исследования: проанализировать конституционно-правовые основы организации и деятельности прокуратуры в Российской Федерации.

Задачи исследования:

- рассмотреть исторические основы организации и деятельности отечественной прокуратуры в дореволюционный, советский и постсоветский период;
- определить место и роль прокуратуры в системе органов государственной власти Российской Федерации;
- обозначить принципы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации;
- проанализировать проблемы реализации роли прокуратуры в обеспечении законности;
- обозначить проблемы реализации роли прокуратуры в осуществлении антикоррупционной деятельности;
- охарактеризовать проблемы реализации роли прокуратуры в координационной деятельности по противодействию преступности.

Объект исследования: комплекс общественных отношений, находящихся во взаимосвязи с реализацией конституционно-правовых основ организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации.

Предмет исследования: конституционно-правовые нормы, а также положения иных нормативно-правовых документов и материалы правоприменительной практики, связанные с деятельностью прокуратуры Российской Федерации.

Методология исследования: в основе проведенного исследования лежит метод сравнительного анализа, исторический метод, логико-структурный анализ правовых норм, логический и аналитический метод.

Степень разработанности темы исследования. Обозначенный круг вопросов получил своё развитие в трудах таких авторов как: Р.Ф. Вагапов, Н.Н. Дегтярова, О.В. Ефимова, Н.Н. Ефремова, И.А. Исаев, А.И. Казанник,

С.С. Козлов, А.Р. Сафина, Ю.П. Синельщиков, В.Ю. Шобухин и других авторов.

Научно-практическая значимость исследования. В теоретическом плане, проведённое в рамках выпускной квалификационной работы исследование дает возможность использования полученных научных данных для формирования комплексного представления о месте и роли прокуратуры в современном российском государстве.

Практическая значимость работы заключается в возможности использования сформулированных выводов и предложений в правоприменительной деятельности и дальнейших научных исследованиях.

Структура исследования: работа состоит из введения, основной части, разделённой на три главы, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Исторические основы организации и деятельности отечественной прокуратуры

1.1 Дореволюционный период организации и деятельности прокуратуры

Прокуратура в России имеет содержательную и продолжительную историю своего исторического развития, изучение которой позволяет понять диалектику такого развития, проследить путь законодательных изменений, происходивших в процессе смены политических формаций и сделать выводы и том, были ли реализованные тенденции развития прогрессивными.

В истории развития отечественной прокуратуры можно достаточно условно выделить следующие этапы:

1. Дореволюционный период – с момента образования прокуратуры при Петре I в дореволюционный период развития отечественного государства и права до Октябрьской Революции 1917 г., с момента которой начинается отсчёт советский период (1722 - 1917 гг.).

2. Советский период – с момента Октябрьской Революции 1917 г. до распада СССР (1917 - 1991 гг.).

3. Постсоветский период – с момента принятия российского закона о прокуратуре (с 1992 – по настоящее время).

Появлению прокуратуры в России предшествовало несколько различных форм надзорной власти: Приказ тайных дел, фискалы, генерал-ревизоры, обер-секретарь Сената и дежурные гвардейские офицеры в Сенате, не считая того, что надзорные функции в той или иной мере осуществляли сам царь и Сенат.

Тем не менее, современная наука не располагает точными и исчерпывающими сведениями о том, каковы же истоки и истинные причины создания органов прокуратуры в российском государстве.

Некоторые авторы считают, что «прокуратура в России появилась в связи с реформированием фискальной системы надзора» [21], [28], [21], [54].

Другие авторы связывают создание органов прокуратуры с необходимостью «осуществления надзора за новым государственным органом – Правительствующим Сенатом» [29], [95], [20].

По словам Г.А. Мурашина, «институт прокуратуры стал необходимым, так как достаточно развилась система права; возникла необходимость усиления политического влияния центральной власти; защиты ее интересов от влияния феодальной раздробленности; обеспечение проведения в жизнь законов центральной власти» [50, с. 10].

А.Ф. Смирнов указывал на то, что «имела борьба за власть и одновременно против власти, так как сказывалось желание высшего чиновничества ограничить власть царя» [79, с. 17].

Как представляется, сделать достоверный вывод о том, что именно стало основной причиной и побудительным стимулом для создания новой государственной структуры, вряд ли возможно. Тем не менее, отечественная прокуратура была учреждена 12 января 1722 г. Петром I, который сам принимал активное участие в разработке соответствующих документов.

В именном Высочайшем Указе Правительствующему Сенату говорилось: «Надлежит быть при Сенате генерал-прокурору и обер-прокурору, а также во всякой коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать генерал-прокурору». 18 января были учреждены прокуроры и в надворных судах. Несколько позже (11 мая 1722 г.) назначен Обер-прокурор Синода для надзора за его деятельностью.

18 января 1722 г. состоялось назначение первого в истории России генерал-прокурора П.И. Ягужинского. Представляя его сенаторам, Петр I произнес: «Вот око мое, коим я буду все видеть» [27, с. 30].

27 апреля 1722 г. была утверждена инструкция, которая определяла компетенцию генерал-прокурора по надзору за Сенатом и руководству подчиненными органами прокуратуры. В рамках обозначенного

исторического правового документа и создавалась единая централизованная система государственных органов во главе с генерал-прокурором, подотчетным только царю.

Как указывается в литературе, в обязанности генерал-прокурора входило прежде всего: «надзор за Сенатом; надзор за надлежащим исполнением принятых решений с правом опротестовать противоречащие законам решения Сената и даже приостанавливать их действие с немедленным докладом об этом царю; руководство деятельностью фискалов; руководство деятельностью сенатской канцелярии» [16, с. 19].

Таким образом, как усматривается из сказанного, основной задачей прокуратуры в тот исторический период, в который она была создана, стало способствование реализации царских реформ, путём выявления скрытого, или явного сопротивления этому со стороны отдельных местной власти.

С момента своего создания, прокуратура получила надзорные полномочия, олицетворяющие центральную и главенствующую функцию прокурорской деятельности.

Отдельные исследователи отмечают, что «в России возник институт надзора, сочетающий в себе элементы французской прокуратуры, шведских омбудсменов, шведских и немецких фискалов, а также чисто русские изобретения» [19, с. 15].

По мнению Е.В. Кучинской «после Петра I прокуратура развивалась по кривой, то теряя свои функции и роль, то вновь возвращая их себе в зависимости от потребностей монархов» [45, с. 85].

В начальный период правления Елизаветы Петровны прокуратура фактически бездействовала, потеряв своё влияние, но, как отмечается авторами, «Указом от 12 декабря 1741 г. она восстановила прежние полномочия прокуратуры и передала осуществление надзора за проведением принимаемых законов в жизнь, что привело к повышению значимости прокурорского надзора» [47, с. 25].

При императрице Екатерине II статусная роль прокуратуры возросла в ещё большей мере. Это связывают с принятием в 1755 г. Указа, закрепившего «Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи».

Именно в данный период времени прокуратура приобретает к своему функционалу полномочия, связанные с осуществлением надзора за работой мест содержания заключённых, а также судов.

В дальнейшем, законотворческая деятельность, осуществляемая в период правления Александра I, привела к тому, что прокуратура стала составляющей Министерства юстиции, с совмещением в лице Генерал-прокурора второй должности – должности Министра юстиции.

Значительные изменения коснулись органов прокуратуры в связи с реализацией великой судебной реформы 1864 г., проводимой при императоре Александре II.

В процессе проводимого реформирования прокуратура получила статус независимой от иных государственных органов структуры, а также была сформирована единая иерархическая система данных органов, осуществляющая своё функционирование по судебно-территориальному принципу. Однако, данный процесс занял значительный период времени, так как судебная реформа проходила медленно.

Как отмечается авторами, «... с принятием Судебных уставов в 1864 г. прокуратура из органа надзорного типа была преобразована в основном в орган уголовного преследования...» [76, с. 3].

Кроме того, «в соответствии с положениями реформированного законодательства, на прокурора была возложена функция поддержания обвинения в суде, также прокуроры могли присутствовать при реализуемых следственных мероприятиях, требовать дополнительного расследования и давать указания следователям» [12, с. 89] – отмечается в публикациях.

В этом находит своё отражение тенденция усиления надзора за следствием, что говорит о достаточной прогрессивности положений, сформулированных в данный период отечественной истории права.

Как пишут отдельные авторы, «по итогам судебной реформы 1864 г. прокуратура из «ока государева» превратилась в орган обвинительной власти» [74, с. 70]. Общий надзор, который реализовывался прокуратурой в период до судебной реформы XIX столетия, по факту, был упразднен.

Таким образом, возникший в ходе историко-правового развития новый государственный институт, в качестве которого выступает прокуратура, являл собой в достаточной мере централизованную систему органов, при которой Генерал-прокурор становился одной из важнейших фигур в монархическом государстве и, по мнению русского историка В.О. Ключевского, «маховым колесом всего управления» [33, с. 225].

В период царствования Александра III, органы прокуратура приобрели карательные свойства, которые проявились при активизации усилий прокуратуры против революционно-настроенных масс, противостоящих царскому режиму. В подобном виде органы прокуратуры существовали, выполняя возложенные на них функции, практически вплоть до октября 1917 г.

1.2 Советский период организации и деятельности прокуратуры

Царская прокуратура, как и многие государственно-правовые институты дореволюционного периода, была упразднена с установлением советской власти после Великой Октябрьской социалистической революции 1917 г.

В первые годы становления советской власти значение и возможности прокуратуры для нового режима оказались недооцененными.

Тем не менее, после окончания Гражданской войны, когда актуализировался вопрос обеспечения утверждения единой законности в стране, советская власть вновь обратилась к вопросу восстановления органов прокуратуры в новых условиях советской государственности. Прокуратура виделась в качестве одной из поддерживающих власть структур, что побудило воссоздание органов прокуратуры и их централизации.

26 мая 1922 г. сессия Всероссийского Центрального исполнительного комитета приняла Положение о прокурорском надзоре [58], а 28 мая постановление сессии было подписано председателем ВЦИК М.И. Калининым. В соответствии с данным правовым документом за воссозданной прокуратурой закреплялись основные полномочия, которые остаются актуальными и в наше время.

Таким образом, как указывается авторами, «в Советской республике была создана прокуратура, перед которой стояла задача обеспечения единой революционной законности во всей Республике Советов» [11, с. 15].

Указанным документом Государственная Прокуратура учреждалась в составе Народного Комиссариата Юстиции, будучи наделённой комплексом полномочий, связанных с надзором за:

- законностью;
- расследованием преступлений и органами, его осуществляющими;
- содержанием заключённых под стражу.

К компетенции прокуратуры также относилось поддержание обвинения в суде.

Как видно, данный функционал в достаточной мере созвучен с современными направлениями деятельности органов прокуратуры.

Общий надзор, что постепенно минимизировался до 20-х годов XX столетия, теперь, к завершению дореволюционного периода был восстановлен в полной мере, становясь достаточно сильным и ярко выраженным направлением деятельности советской прокуратуры.

Примечательно, что Государственная Прокуратура, как она именовалась в Положении о прокурорском надзоре, была включена в состав органов юстиции, и всю систему органов прокуратуры в качестве прокурора республиканского уровня возглавил народный комиссар юстиции.

«После того, как произошло образование Союза Советских Социалистических Республик началось формирование общесоюзной системы

правоохранительных органов, частью которых стала прокуратура Верховного Суда Союза ССР» [75, с. 203] – отмечается историками.

Это нашло своё отражение в отдельной главе Конституции СССР 1924 г. [55], посвящённой Верховному Суду СССР.

В соответствии с Положением о Верховном Суде от 23.11.1923 г. [60] к ведению органов прокуратуры были отнесены:

- общий надзор за законностью,
- судебный надзор,
- надзор за законностью действий ОГПУ Союза ССР.

Таким образом, впервые в истории советского государства, роль органов прокуратуры, ключевые основы её организации и функционирования в стране были обозначены на конституционно-правовом уровне – в тексте Конституции СССР 1924 г., что говорит о высокой оценке важности данного вопроса со стороны органов власти.

В рамках ст. 46 Конституции СССР 1924 г. была учреждена должность Прокурора Верховного Суда Союза ССР и его заместителя, а также обозначены такие полномочия как: «дача заключений по всем вопросам, подлежащим разрешению Верховного Суда Союза С.С.Р., поддержание обвинения в заседании его и в случае несогласия с решениями пленарного заседания Верховного Суда Союза С.С.Р. опротестование их в Президиуме Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р.».

Позднее на органы советской прокуратуры были возложены функция участия в гражданском процессе и функция координации органов по борьбе с преступностью.

«После учреждения прокуратуры Верховного суда Союза ССР в стране начали функционировать две системы, организационно не связанные между собой: названная прокуратура и прокуратуры союзных республик в системе наркоматов юстиции. Согласно Положению о прокурорском надзоре от 28 мая 1922 г. прокуроры, кроме поддержания обвинения перед судом, стали надзирать за законностью актов (действий и решений) государственных и

местных органов власти, их должностных лиц» [94, с. 21] – отмечают отдельные исследователи.

20 июня 1933 г. было принято Постановление ЦИК и СНК СССР «Об учреждении прокуратуры Союза ССР» [61], что привело к наделению органов прокуратура самостоятельным статусом, посредством ликвидации прокуратуры при Верховном Суде СССР.

Однако, полноценным и самостоятельным органом государственной власти советского государства прокуратура стала с принятием 17.12.1933 г. Положения о прокуратуре Союза ССР [62].

Таким образом, на протяжении своего развития в условиях советской государственности, органы отечественной прокуратуры претерпевали ведомственные изменения.

«Прокуратура рассматривалась как автономная организация, выделяющаяся из системы государственных органов. В состав прокуратуры СССР входили: Главная военная прокуратура, Главная прокуратура железнодорожного транспорта и Главная прокуратура морского и речного флота. Возглавляющие указанные специальные прокуратуры главный военный прокурор, главный прокурор железнодорожного транспорта и главный прокурор морского и речного флота назначаются генеральным прокурором СССР» [37, с. 20] – пишут С.С. Козлов и О.В. Ефимова.

Дальнейшее развитие конституционно-правового статуса советской прокуратуры было осуществлено в рамках конституционных положений новой Конституции СССР 1936 г. [63]

В нормах Основного Закона страны получило своё развитие положение о, так называемом, «высшем надзоре» за точным исполнением законов всеми министерствами и подведомственными им учреждениями, равно как отдельными должностными лицами, а также гражданами. Данное направление деятельности в положениях ст. 113 возлагалось на генерального прокурора СССР.

В конституционных нормах вновь подчёркивалось единство функционирования органов прокуратуры в условиях независимости от влияния извне: «Органы прокуратуры осуществляют свои функции независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только Генеральному Прокурору СССР» (ст. 117 Конституции СССР 1936 г.)

В 1937 г. была принята Конституция РСФСР [64], в которой прослеживается определённая преемственность конституционно-правового статуса органов прокуратуры.

В тексте ст. 117 данного документа надзор, реализуемый «как Прокурором СССР непосредственно, так и через Прокурора РСФСР» именовался «высшим надзором».

В ст. 121 было обозначено важное институциональное положение, обеспечивающее независимость прокуратуры от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только Прокурору СССР. В указанном положении также прослеживается последовательность правового регулирования, с учётом того, что данная норма корреспондирует ст. 117 Конституции СССР 1936 г.

Примечательно, что, как отмечается в отдельных работах, «в период Великой Отечественной войны статус прокуратуры не претерпел никаких серьезных изменений и оставался прежним. Прокуратура была в первую очередь органом надзора за законностью. Особенностью явилось то, что в связи с введением на отдельных территориях военного положения некоторые территориальные прокуратуры были преобразованы в военные. Военизированы были и транспортные прокуратуры» [96, с. 25].

24 мая 1955 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР было утверждено Положение о прокурорском надзоре в СССР [85], в соответствии с которым, как и ранее, система органов прокуратуры провозглашалась независимой централизованной системой органов во главе с генеральным прокурором СССР.

Усилению централизации и единства прокурорского надзора способствовала Конституция СССР, принятая 7 октября 1977 г. [40].

В данном нормативно-правовом документе содержалась определённая новация, относительно регулирования на конституционно-правовом уровне статуса, места и роли органов прокуратуры в государстве, которая состоит в том, что организации и деятельности анализируемого органа посвящалась отдельная глава, имеющая краткое наименование: Глава 21 «Прокуратура».

Несмотря на небольшой объём, она содержала в себе пять статей, содержательно регламентирующих наиболее важные аспекты организации и деятельности системы органов прокуратуры: провозглашение в ст. 164 надзорной деятельности прокуратуры в качестве «высшего надзора» (что вновь воспроизводит соответствующий подход законодателя, обозначенный ещё в нормах Конституции 1936 г.; подотчётность Генерального прокурора СССР перед Съездом народных депутатов СССР и Верховным Советом СССР (ст. 165); порядок назначения (ст. 166) и сроки осуществления полномочий прокуроров (ст. 167); независимость органов прокуратуры (ст. 168).

На основе положений данной главы Конституции в дальнейшем – спустя год, был принят новый Закон о прокуратуре СССР [25].

Как указывается в науке, «советский законодатель определял, что прокуроры надзирают за законностью не только судебных актов, но и процессуальной деятельности, предшествующей их вынесению. По существу, прокурор в судебном разбирательстве надзирал за осуществляющим процессуальную деятельность судом» [36, с. 95].

Законом «О прокуратуре СССР» органам прокуратуры также отводилась отдельная роль в осуществлении координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями, что можно рассматривать, как ещё один шаг законодателя в развитии функционала прокуратуры.

Как указывает А.Н. Ванькаев, «Закон предусмотрел конкретные формы реагирования на установленные нарушения закона и определил их структуру и содержание. Правозащитная роль прокуратуры получила значительное

расширение в восьмидесятые годы с началом провозглашенных реформ» [11, с. 18].

В отличие от ранее действовавшего Положения о прокурорском надзоре СССР 1955 г., Закон о прокуратуре СССР четко определил полномочия прокуроров по отдельным отраслям прокурорско-надзорной деятельности.

Здесь необходимо согласиться с точкой зрения В.И. Баскова о том, что «в Законе получили дальнейшее развитие традиционно сложившиеся отрасли прокурорского надзора с изложением задач и полномочий прокуроров в каждой из них, были определены средства прокурорского реагирования на установленные нарушения законности» [3, с. 19].

В связи с распадом советского государства прекратила своё существование и прокуратура СССР.

Таким образом, анализ истории развития органов прокуратуры в советский период показывает ряд ключевых моментов, суть которых сводится к следующему.

Осознанная потребность в обеспечении законности на территории советского государства побудила власть обратиться к идее воссоздания органов прокуратуры в новом качестве – одной из поддерживающих власть структур.

Для законодательного закрепления правовых основ организации и деятельности советской прокуратуры был принят ряд нормативных документов.

В Конституции СССР 1924 г. прокуратура получает нормативную регламентацию на конституционно-правовом уровне. Дальнейшая преемственность организации и функционирования органов прокуратуры прослеживается в положениях Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. Усилению централизации и единства прокурорского надзора способствовала и Конституция СССР 1977 г., а развитию надзорной функции – Закон о прокуратуре СССР.

1.3 Постсоветский период организации и деятельности прокуратуры

С распадом СССР начинается новый – постсоветский этап организации и деятельности прокуратуры. В новых исторических условиях «Россия становится, как и все большие советские республики, самостоятельным, суверенным и независимым государством. Политические и экономические преобразования, демократизация общественных отношений, курс на утверждение правового государства не могли не коснуться органов прокуратуры» [44, с. 161] – верно подчёркивается в литературе.

В этой связи надо отметить, что определённую роль в переходе к постсоветскому формату организации органов прокуратуры РФ стала реализация Постановления Верховного Совета РСФСР от 15.11.1991 г. «Об образовании единой системы органов прокуратуры РСФСР» [56].

Большое влияние на положение прокуратуры в условиях переходного периода оказало и принятие Верховным Советом РСФСР Постановления от 24.10.1991 г. «О Концепции судебной реформы РСФСР» [57]. Указанное Постановление стало ключевым концептуальным ориентиром в новых политико-правовых условиях для соответствующих законодательных преобразований демократического характера.

Инициированная государством отечественная судебная реформа, в том числе, обусловила необходимость научной разработки основ организации и деятельности органов прокуратуры в российском государстве – в новых демократических условиях. Взгляд специалистов на дальнейший путь и будущее органов прокуратуры не был единым – напротив, возникла достаточно бурная дискуссия.

Условно, точки зрения на дальнейшее развитие органов прокуратуры можно свести к двум следующим позициям, которых придерживались как представители науки, так и политические деятели:

1. Отношение к органам прокуратуры в негативном ключе – как к «рудименту советской тоталитарной системы», довлеющему над демократическими правами и свободами личности.

Диапазон мнений сторонников данной позиции включал в себя как идеи о полном упразднении органов прокуратуры, так и мнения о значительной и существенной минимизации прокурорских полномочий. Мотивация данной точки зрения основывалась на тезисе недопустимости отстранения органов прокуратуры от какого-либо внешнего контроля за функционированием гражданского общества.

Такой подход отводил единственно возможное место органам прокуратуры в контексте органов власти – в качестве «инструмента судебной власти, подчиненного этой власти и контролируемого ею» [22].

2. Отношение к органам прокуратуры в положительном ключе – как к органу, способному в новых реалиях демократического общества в полной мере реализовать свой правозащитный потенциал – гораздо более широкий, чем у иных органов государственной власти и управления.

Сторонники данной точки зрения выражали убежденность в том, что органы прокуратуры следует сохранить в прежнем качестве, лишь определенным образом их реформируя, приводя к рамкам созданных в постсоветской России демократических идеалов. Данный взгляд условно характеризуется, как взгляд на необходимость в государстве «сильной» прокуратуры [4], [6].

В публикациях указывается, что «именно основываясь на позиции ученых-правоведов, выступавших за сужение полномочий прокуроров, разработчиками Концепции судебной реформы (являвшимися противниками «сильной» прокуратуры) был разработан и внесен в Верховный Совет РФ проект Закона «О прокуратуре Российской Федерации». Однако в дальнейшем депутатский корпус предпочтение отдал проекту, подготовленному Генеральной прокуратурой РФ, который и был принят 17 января 1992 г. Верховным Советом РФ» [10, с. 43].

Таким образом, на смену прокуратуре СССР пришла прокуратура Российской Федерации с принятием Закона РФ от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [87].

Тем не менее, обозначенная выше дискуссия распространилась не только, собственно, на содержание нового Закона о прокуратуре, но и на проект новой Конституции Российской Федерации, которая была в последствии принята 12.12.1993 г.

При разработке проекта Основного Закона Российской Федерации также существовало два противоположных подхода, один из которых предполагал упразднении рассматриваемого института или большинства его функций, а другой – включение в текст Конституции РФ отдельной главы, посвящённой органам прокуратуры, как это было сделано в Конституции СССР 1977 г.

А.И. Казанник отмечает, что «конституционная норма о прокуратуре появилась по субъективному усмотрению бывшего Президента РФ Б.Н. Ельцина, вследствие вынужденного компромисса в напряженной борьбе с политическими силами, не заинтересованными в наведении порядка в стране, соблюдении законности при приватизации собственности, созданной трудом многих поколений наших соотечественников» [30, с. 12].

Продолжая данную идею, отдельные авторы пишут о том, что «прикрываясь демагогическими фразами о том, что в демократической России прокуратура может только служить сохранению тоталитарного коммунистического режима, открытой диктатуры, эти силы призывали ликвидировать прокуратуру и передать ее функции судам, о слиянии прокуратуры с Минюстом» [18], [73].

Ю.И. Скуратова и В.И. Шинд считают, что «отсутствие детального конституционно-правового регулирования статуса прокуратуры является примером влияния на Конституцию той политической борьбы, которая велась вокруг судьбы российской прокуратуры. Авторы проекта новой Конституции немало потрудились над тем, чтобы принизить роль прокуратуры, предлагая оставить за ней, по сути, лишь функции поддержания обвинения в суде и

надзора за следствием и дознанием, что фактически означало ликвидацию прокуратуры как основного органа надзора за законностью» [77, с. 18].

Этого, к счастью, не произошло. Обстановка, которая складывалась в условиях переходного периода, потребовала укрепления законности в зарождающемся правовом государстве.

Как верно указывает «исторические предпосылки указывали, что для этого необходимо создать сильный централизованный орган, способный в условиях переходного периода установить в государстве законность. Как и прежде, таким органом должна была стать прокуратура, но для этого необходимо было пересмотреть правовой статус прокуратуры, сохранить в России «сильную» прокуратуру» [10, с. 43].

Правда, в результате обозначенного выше компромисса, в тексте Конституции РФ 1993 г. нашла своё отражение лишь одна статья, посвящённая прокуратуре, которая была включена в главу 7, которая в первоначальной редакции именовалась «Судебная власть», что дало простор для выдвижения идей об отнесении прокуратуры к судебной ветви государственной власти.

Однако, этот аспект конституционно-правового регулирования был скорректирован путём внесения изменений Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» [23], в результате чего данная глава стала именоваться «Судебная власть и прокуратура», что представляется правильным.

В этой связи, исследователи не исключают перспективу «более детального урегулирования в Конституции РФ правового статуса прокуратуры, в том числе выделения норм о прокуратуре в отдельную главу, где наряду с вопросами, предусмотренными сейчас в ст. 129, следует законодательно решить вопрос о месте прокуратуры в системе органов государственной власти, указать цели и задачи современной российской прокуратуры, ее основные функции» [97, с. 37].

Таким образом, можно с уверенностью констатировать, что конституционно-правовые основы организации прокуратуры Российской Федерации в современных условиях демократического российского государства продолжают развиваться и уточняться, подтверждением чего являются изменения, коснувшиеся нормативного закрепления на конституционном уровне целого комплекса вопросов, касающихся прокуратуры Российской Федерации, в рамках поправок к Конституции РФ 2020 года.

Представляется, что развитие российской прокуратуры в современный период характеризуется немалой противоречивостью, сложностью и недосказанностью. Однако надо сказать, что вопрос о роли и назначении российской прокуратуры до сих пор продолжает оставаться одним из самых обсуждаемых.

Далее, в контексте сказанного, необходимо проанализировать место и роль прокуратуры в системе органов государственной власти РФ, а также принципы её организации и деятельности.

Глава 2 Конституционно-правовая роль прокуратуры в системе органов государственной власти РФ и принципы её организации и деятельности

2.1 Прокуратура в системе органов государственной власти Российской Федерации

Понимание того места, что занимают органы прокуратуры в системном комплексе государственно-правовых институтов, позволяет определить подход к анализу сущности системы органов прокуратуры Российской Федерации.

Как уже было ранее отмечено, положения ст. 129 Конституции РФ находят своё развитие и детализацию в Федеральном законе от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Системный анализ конституционных норм, посредством которых определены органы власти в стране, демонстрирует, что прокуратура является собой целостное государственно-властное образование, состоящее из органов и учреждений, обеспечивающих надзор за исполнением действующих законов на территории всей страны. При этом, органы прокуратуры организованы и функционируют в условиях достаточной самостоятельности – они не включены ни в одну из традиционно выделяемых ветвей государственной власти.

О повышении роли прокуратуры в России свидетельствует то внимание, что было уделено данной системе органов в рамках внесения изменений в Конституцию РФ в 2020 г. В результате данных изменений ст. 129 Конституции РФ была значительно расширена и детализирована. В частности, в ч. 1 ст. 129 Конституции РФ появилось содержательное нормативное определение прокуратуры РФ, в соответствии с которым «Прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской

Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции».

До внесённых изменений, подобное, но сформулированное более кратко, определение прокуратуры находило своё отражение лишь в ст. 1 Закона о прокуратуре. После внесения поправок в Основной Закон, данное определение в тексте Закона о прокуратуре было приведено в соответствие с определением, обозначенным в ч. 1 ст. 129 Конституции РФ.

Также на конституционно-правовом уровне был видоизменён порядок назначения на должность и освобождения от занимаемой должности прокуроров разного уровня – соответствующие изменения были внесены не только в ст. 129 Конституции РФ, но и в другие статьи: касающиеся полномочий Президента РФ (ст. 83) и Совета Федерации (ст. 102).

Также непосредственно в ч. 2 ст. 129 Конституции РФ были указаны универсальное базовое требование, предъявляемые к кандидату на должность прокурора и ограничения, распространяющиеся на прокуроров (корреспондирующие обозначенным конституционно-правовым положениям нормы Закона о прокуратуре также были приведены в соответствие с формулировками, используемыми в Основном Законе страны). Соответственно теперь, законодатель не сможет в порядке внесения изменений в Закон о прокуратуре РФ скорректировать данные базовые требования без корректировки соответствующих положений Конституции РФ, что, видимо, должно обеспечить стабильность подхода к определению ключевых требований, предъявляемых к лицам, которые могут занять должность прокурора того, или иного уровня, или уже занимают данную должность.

Ряд научных исследований позволяет смотреть на органы прокуратуры, ориентируясь на действующее законодательство, регламентирующее функционирование государственно-правовых институтов, как на полностью самостоятельный государственно-правовой институт власти.

Деятельность органов прокуратуры функционально проникает, в той, или иной мере, в деятельность практически всех ветвей государственной власти Российской Федерации.

Такого рода взаимодействие осуществляется в форме надзорной, а также иной деятельности органов прокуратуры, определяемой в рамках правового регулирования.

В этой связи в некоторых публикациях обоснованно указывается, «что тот специфический характер реализуемых органами прокуратуры задач, не даёт нам возможность относить органы прокуратуры к одной из трёх базовых ветвей государственной власти» [5, с. 76].

Как полагает авторский коллектив под редакцией В.М. Семенова и В.А. Байдукова, «наличие фундаментальных ветвей власти (законодательной, исполнительной и судебной), олицетворяющих единую государственную власть, не исключает возможность существования иных функционально-самостоятельных правовых институтов. Актуальным в этой связи представляется развитие сформулированной в отечественной юриспруденции концепции контрольной власти» [67, с. 142].

По мнению некоторых авторов, «прокуратура в России действительно осуществляет четвертую, самостоятельную, ветвь государственной власти, которую с полным основанием называют прокурорско-надзорной» [30], [49].

В условиях российской действительности, а также тех многочисленных законодательных изменений правового поля, что коснулись, в том числе, организации и деятельности анализируемой системы органов, прокуратура остаётся важной составляющей «системы сдержек и противовесов» в структуре органов государственной власти.

Именно органы прокуратуры в рамках реализуемых полномочий способствуют установлению активного взаимодействия различных ветвей государственной власти друг с другом, сохраняя свою целостность, самостоятельность и относительную независимость.

«Государству как политико-территориальной организации, имеющей особый аппарат (механизм) управления, находящий свое выражение в соответствующей системе органов власти, занимающихся организацией исполнения общеобязательных норм поведения, присуща особая функция – обеспечение безусловного, единообразного и точного исполнения издаваемых законов и других правовых актов» [78, с. 215] – отмечают специалисты.

В реализации данной функции наиболее полноценно задействованы органы прокуратуры РФ, которые осуществляют от имени государства надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории страны.

Как отмечается в публикациях, «несмотря на сложную историю развития прокурорского надзора как государственно-правового явления, необходимо констатировать, что прокуратура в России в целом всегда выполняла функции правоохранительного органа государства. Цели и задачи органов прокуратуры исчерпывающим образом установлены законами РФ и расширительному толкованию не подлежат» [9, с. 25].

Как представляется, отношения органов прокуратуры с другими органами государственной власти должны модернизироваться, изменяясь в сторону расширения полномочий прокурора как представителя государства, обеспечивающего правовую внесудебную защиту и восстановление прав и свобод человека, и гражданина, законных прав и интересов общества и государства.

Представляется, что целостному пониманию места и роли органов прокуратуры Российской Федерации может поспособствовать анализ базовых принципиальных положений, на которых строится деятельность анализируемой системы органов государственной власти в современном правовом государстве.

2.2 Принципы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации

В анализе деятельности системы органов прокуратуры РФ, как отмечается специалистами, «важную роль играет объективное и научно обоснованное понимание принципов организации и деятельности данного государственного института. Именно от принятия или непринятия этих важнейших посылок зависит возможность достижения целей и задач, стоящих перед прокуратурой» [42, с. 17].

Под принципами организации и деятельности государственных органов власти понимаются «основополагающие, исходные положения, базирующиеся на научном мировоззрении о роли и месте данного государственно-правового института в системе политической организации общества и государства» [39, с. 75].

Основные принципы организации и деятельности органов прокуратуры находят своё отражение в ст. 4 Закона о прокуратуре, исходя из наименования данной статьи.

Говоря о принципе единства системы российской прокуратуры, следует сказать о том, что все территориальные и специализированные ведомства, действующие на территории государства, составляют единую форму организации. В соответствии с Законом о прокуратуре в нашем государстве нельзя создавать какие-либо другие органы, которые бы дублировали функционал органов прокуратуры РФ, о чём говорит ст. 11 Закона о прокуратуре. В том числе, запрещено создание подобных, не входящих в систему прокуратуры надзорных структур за границами страны. В виде исключения (помимо военных), создана и функционирует специализированная прокуратура комплекса «Байконур» расположенная за в Республике Казахстан. Она организована и действует как составляющая органов прокуратуры РФ на основании международных соглашений.

Кроме того, принцип единства выражен и в том, что законодатель наделяет прокуроров одинаковыми по своему характеру полномочиями, и теми правовыми инструментами, которые помогают данные полномочия реализовать.

Нормативно закреплены единые формы, методы и акты прокурорского реагирования на нарушения закона (проверки, протесты, представления, постановления).

«Решения прокурора, принятые в соответствии с законом и в пределах своей компетенции, имеют одинаковую юридическую силу и обязательны к исполнению надлежащими органами и должностными лицами. Действие принципа единства проявляется и в том, что вышестоящий прокурор может поручить нижестоящему выполнение своих обязанностей, принять на себя исполнение обязанностей нижестоящего прокурора, изменить или отменить его решение, кроме случаев, специально предусмотренных в законе» [13, с. 38] – указывается отдельными авторами.

Принцип независимости органов прокуратуры понимается, как построение функционирования сотрудников прокуратуры в условиях самостоятельного выполнения возложенных задач. Такая работа должна строиться в чётком следовании закону, без какой-либо зависимости от иных государственных или негосударственных структур на уровне страны, или не уровне отдельного субъекта РФ.

Как указывает А.Н. Артамонова, «принимаемое прокурорским работником решение по осуществлению надзора, будь то материал проверки или уголовное дело, должно соответствовать закону и внутреннему убеждению» [2, с. 73].

В соответствии с Законом о прокуратуре, работники данной государственно-властной структуры не могут совмещать свою деятельность с членством в различных органах как государственных, так и относимых к органам местного самоуправления, что создаёт гарантии независимости работника прокуратуры от иных властных структур различных уровней.

Недопустимость совмещения работниками прокуратуры своей основной деятельности с какой-либо другой оплачиваемой или даже неоплачиваемой деятельностью можно рассматривать в качестве конкретизации принципа независимости прокуратуры.

Данное ограничение в праве на труд, распространяемое на работников прокуратуры, продиктовано тем, что подобное совмещение влияет на независимость прокурорского работника, создавая помехи (во всяком случае потенциально) в реализации властных полномочий, связанных с осуществлением надзора и иных направлений деятельности органов прокуратуры.

В виде исключения, законодатель не включает в этот перечень научную, преподавательскую и иную творческую деятельность, делая для таковых исключение из общего правила. Такая деятельность может осуществляться работником прокуратуры параллельно с основной, но не в ущерб основной деятельности.

Принцип гласности в деятельности органов прокуратуры РФ предполагает, что каждый сотрудник действует открыто, за исключением случаев, когда это вступает в противоречие с действующим законодательством. Например, в ситуациях, когда придание гласности определённых вопросов нарушает охрану прав и свобод граждан, а также законов о государственной и иной специально охраняемой законом тайне.

Данное ограничение вполне уместно и даже закономерно, поскольку вытекает из конституционного требования о неприкосновенности частной жизни, личной и семейной тайны (ч. 1 ст. 23 Конституции РФ), а также из иных положений действующего российского законодательства. Ряд тех сведений, предание гласности которых недопустимо по причине их отнесения к государственной тайне, содержится в Законе РФ от 21.07.1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» [24].

Надзор за соблюдением законодательства при обеспечении защиты государственной тайны и законностью принимаемых при этом решений

осуществляют Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры (ст. ст. 5, 32).

К числу иных категорий охраняемой законом информации относятся: тайна предварительного расследования, регламентируемая в нормах Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации [82] (УПК РФ), адвокатская тайна, регулируемая в нормах Федерального закона от 31.05.2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» [90], врачебная тайна, определение которой сформулировано в нормативных положениях Федерального закона от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [89] и т.д.

Гласное обеспечение прокурорской деятельности требует для решения следующей социально-значимой задачи: установление общественного контроля со стороны граждан за деятельностью прокуратуры. Посредством гласности общественность информируется о текущем состоянии законности и тех несовершенствах работы органов прокуратуры, которые требуют дальнейшей доработки.

Претворение в жизнь рассматриваемого принципа также просматривается в нормативном обеспечении открытости и доступности для СМИ самой деятельности прокурорских работников и результатов такой деятельности.

Приказ Генерального прокурора РФ от 17.05.2018 г. № 296 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации и общественностью» [69] в целях обеспечения объективного и оперативного освещения деятельности органов прокуратуры, совершенствования взаимодействия со средствами массовой информации и общественностью, создаёт необходимые нормативные предпосылки для соблюдения принципа гласности сотрудниками прокуратуры и создания разумного баланса в вопросе обнародования определённой информации и обеспечения, при этом, следования задачам, возложенным на органы прокуратуры.

Как верно указывается В.П. Громовым и И.Ф. Смерниковым, «на органы прокуратуры возложена обязанность по информированию федеральных органов государственной власти, властных структур субъектов Федерации, органов местного самоуправления, а также населения о состоянии законности. Одна из форм реализации данного принципа закреплена в п. 7 ст. 12 Закона о прокуратуре, в соответствии с которым Генеральный прокурор России ежегодно представляет палатам Федерального Собрания Российской Федерации и Президенту Российской Федерации доклад о состоянии законности и правопорядка в стране и о проделанной работе по их укреплению. Совету Федерации указанный доклад Генеральный прокурор РФ представляет лично на заседании палаты» [17, с. 137].

В практике деятельности органов прокуратуры по территории страны данный срез деятельности реализуется в работе всех иных прокуроров, которые осуществляют информирование органов местной власти о положительных итогах своей деятельности в контексте обеспечения законности и правопорядка.

Кроме того, всем прокурорам Российской Федерации в своей деятельности надлежит «Систематически информировать население через официальные интернет-представительства органов прокуратуры, информационные агентства, печать, радио и телевидение о состоянии законности и правопорядка. Оперативно сообщать в средства массовой информации о направлении в суд уголовных дел, вызвавших повышенный общественный резонанс, и вынесении по ним судебных решений, а также о прокурорских проверках, в процессе которых вскрыты многочисленные нарушения законов. При этом распространяемые прокуратурой сообщения должны быть выверенными, объективными и не содержать информации ограниченного доступа, в том числе конфиденциального характера» (п. 1.3 Приказа № 296).

В современном информационном обществе правовые, организационные и иные возможности органов прокуратуры, направленные на информирование общества весьма обширны, с учётом развития глобальной сети «Интернет».

Прокуратура в контексте реализации надзорных полномочий имеет право получать доступ к той информации, доступ к которой нормативно ограничен. В том числе, органы прокуратуры вправе осуществлять обработку персональных данных.

Обеспечению и регламентации таких полномочий, связанных с обработкой персональных данных, посвящён Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 22.11.2013 г. №506 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке обработки в органах прокуратуры Российской Федерации персональных данных, полученных в связи с осуществлением прокурорского надзора» [71].

Вышеназванная Инструкция регламентирует единый порядок обработки персональных данных в органах прокуратуры России при осуществлении прокурорского надзора (п. 1.2 Инструкции).

Законодатель в нормах Уголовного кодекса Российской Федерации [83] (УК РФ) предусмотрел возможность привлечения лица к уголовной ответственности за разглашение охраняемой законом государственной тайны (ст. 283 УК РФ), незаконное получение сведений, составляющих государственную тайну (ст. 283.1 УК РФ), и утрату документов, содержащих государственную тайну (ст. 284 УК РФ), что говорит о значимости данного правового института.

Как отмечается в науке, следует отметить наличие устойчивой тенденции к развитию принципов организации и деятельности прокуратуры, что обуславливается объективными условиями функционирования органов прокуратуры России [52].

Тем не менее, базовые составляющие принципов организации и деятельности прокуратуры являются устойчивыми, что является необходимым свойством принципиальных нормативных положений.

Глава 3 Анализ проблем реализации конституционно-правовой роли органов прокуратуры в правовом государстве

3.1 Проблемы реализации роли прокуратуры в обеспечении законности

Принцип законности является универсальным общеправовым принципом, который находит своё первичное закрепление на уровне положений ст. 15 Конституции РФ, в соответствии с которой органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы.

Для системы органов прокуратуры РФ этот принцип имеет особое значение, поскольку функциональное предназначение прокуратуры во многом обуславливается тем, что, по существу, действуя от имени государства, прокуратура обеспечивает реализацию принципа законности на всей территории государства в целом.

Таким образом, основным и единственным предназначением прокуратуры является обеспечение режима законности в стране и формирование целостного правового пространства на территории нашей страны.

Принцип законности означает, что «выполнение органами прокуратуры надзорной и иных функций должно осуществляться в соответствии с требованиями закона, при неукоснительном соблюдении закрепленных законом прав и интересов личности, общества, государства. Законность в деятельности прокуратуры означает, кроме того, направленность этой деятельности на обеспечение верховенства закона и иерархичности права, соблюдение установленных Конституцией РФ и законом прав и свобод граждан, установленного порядка поддержания законности в деятельности правоохранительных органов» [51, с. 24].

Следует заметить, что такое предназначение было сформировано еще при учреждении советской прокуратуры. Можно утверждать, что принцип законности в различных его проявлениях с момента учреждения прокуратуры являлся основным ориентиром в организации прокурорской деятельности. Такое отношение к принципу законности в организации и деятельности прокуратуры теоретически сохраняется и в настоящее время.

Правовой статус прокуратуры предопределяет её роль в обеспечении совместно с контролирующими органами единообразного исполнения законодательства Российской Федерации на всей ее территории. Более того, осуществляя координационную деятельность правоохранительных органов, прокуратура в известной мере обеспечивает взаимодействие органов представительной и исполнительной власти.

В концептуальном плане, как представляется, проблематика, связанная с объединением усилий различных органов государства, а также общественных организаций и институтов гражданского общества в направлении обеспечения законности в современном российском государстве, разработана фрагментарно.

Задача обеспечения законности достаточно масштабна, а значит, вряд ли может быть реализована органами прокуратуры единолично, изолированно от иных государственных и негосударственных структур. В этой связи, уместно вести речь о налаживании качественного взаимодействия между органами прокуратуры и иными структурами, как имеющими, так и не имеющими властные полномочия, в обозначенном направлении.

Весомый вклад в решение задачи обеспечения законности может внести взаимодействие органов прокуратуры и судебной системы. Такое взаимодействие представляется достаточно перспективным. Конкретные формы такого взаимодействия могут находить отражение во взаимном информационном обмене данными статистики, а также материалами судебной практики; подготовке совместных законопроектов и т.д.

Как отмечает А.Г. Залужный, «целесообразно также включить в рассматриваемый процесс и некоторые формы сотрудничества органов прокуратуры с негосударственными организациями» [26, с. 157].

В рамках взаимодействия с иными правоохранительными структурами государства перспективным является использование обобщения практики по отдельным направлениям деятельности, что может позволять обладать более полной и практически обоснованной информационной базой, дающей возможность более глубоко разобраться в состоянии законности и работы, направленной на её укрепление. Взаимный информационный обмен даёт практическую возможность выявить и подвергнуть анализу недостатки профилактической деятельности, направленной на обеспечение законности, уточнить и скоординировать дальнейшие усилия в данном направлении, обеспечить возможности формирования обоснованных предложений, адресованных главам муниципальных образований и другим задействованным в данных процесса структурам.

В ходе осуществления деятельности, направленной на обеспечение законности, органам прокуратуры следует также налаживать тесное взаимодействие с органами власти на уровне субъектов Российской Федерации, а также органами исполнительной власти на местах.

Такое взаимодействие может осуществляться в рамках совместных совещаний, а также в рамках разработки и реализации программ разного уровня, направленных на планирование и реализацию мер, направленных на обеспечение законности и правопорядка.

При этом, на органы прокуратуры ложится главенствующая роль как в выработке соответствующих стратегических решений, так и обеспечении должного контроля за непосредственным исполнением данных решений.

Как обоснованно отмечается специалистами, «важным условием успешного решения задач по поддержанию законности и правопорядка являются согласованные действия всех заинтересованных органов. Здесь

встает вопрос о роли контролирующих органов и иных ведомств в процессе взаимодействия правоохранительных органов» [46, с. 21].

В связи с тем, что «взаимодействие ведомственного контроля и прокурорского надзора остается надежным средством обеспечения законности в стране» [1, с. 19], представители органов контроля и других государственных органов могут привлекаться для подготовки вопросов, рассматриваемых на координационных совещаниях, и участия в их работе.

Прокуратура в рамках её надзорной деятельности взаимодействует с органами Минюста России путем согласования проводимых мер, в том числе на основе заключаемых соглашений.

В данном аспекте продолжает действовать Соглашение от 25.03.1998 г. № 18 «О формах взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации в сфере надзора и контроля за ведомственным нормотворчеством, правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также за созданием и деятельностью общественных и религиозных объединений» [81] в целях усиления влияния на нормотворческую деятельность и правоприменительную практику органов власти, общественных и религиозных объединений и установления взаимодействия Генеральной прокуратуры РФ и Минюста России.

В данном направлении разработаны и реализуются комплексные меры, направленные на предупреждение и пресечение противоправной деятельности общественных и религиозных объединений, направленной на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства и т.д.

Разрабатываются совместные предложения по совершенствованию законодательства о государственном надзоре и контроле за нормотворческой и правоприменительной практикой федеральных министерств и ведомств, субъектов Российской Федерации, общественных и религиозных объединений.

Поскольку «реалии сегодняшнего дня требуют более полного раскрытия правозащитного потенциала прокуратуры» [7, с. 15], это находит выражение в надзорной и иных ее функциях.

Это требует от органов прокуратуры новых подходов к организации прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, совершенствованию общественных связей.

Не утратило на сегодняшний день своего значения и Соглашение от 24.07.1998 г. «О формах взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Уполномоченного по правам человека в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан» [80].

В рамках данного вида взаимодействия направленного на обеспечение законности в стране объединяются усилия органов прокуратуры и отдельного института, смыслом и назначением которого является защита прав и свобод личности – институтом Уполномоченного по правам человека в РФ, основа которого заложена в Конституции РФ и детализирована в отдельном Федеральном конституционном законе от 26.02.1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [91].

В свою очередь, для полноценной реализации своих должностных полномочий, Уполномоченный по правам человека в РФ вправе обратиться за содействием к органам прокуратуры РФ, с учётом того, что непосредственно у Уполномоченного по правам человека в РФ нет каких-либо властных полномочий.

Такое взаимодействие осуществляется двухсторонне: с одной стороны, Генеральная прокуратура сообщает Уполномоченному по правам человека о результатах надзора за соблюдением прав и свобод граждан, а также тех мерах, что были предприняты, а с другой – сам Уполномоченный по правам человека в РФ информирует Генеральную прокуратуру об известных ему незаконных актах органов государственной власти, рассмотренных и признанных обоснованными жалобами заявителей.

Налаживанию качественного уровня взаимодействия способствует функционирование Уполномоченных по правам человека на уровне субъектов Российской Федерации, что позволяет обеспечить обозначенное взаимодействие на всех уровнях.

По результатам проверки полномочные органы применяют собственные меры реагирования и обязательно направляют Уполномоченному заключение о проведенной проверке, получив которое он принимает собственное решение.

В плане организации взаимодействия органов прокуратуры с общественными и иными организациями в целях обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина и использования для этого их потенциала представляется целесообразным тщательно, полно и объективно проверять сведения, поступившие из общественных и иных организаций, о ставших им известными противоправных актах органов государственной власти и управления, неправомерных действиях должностных лиц, ограничивающих права и свободы человека и гражданина; вносить рекомендации по укреплению правопорядка, в том числе, в некоммерческие организации и способствовать своей работой формированию правового сознания и правовой культуры населения.

Практика показала, что хорошо зарекомендовали себя такие формы взаимодействия с общественными организациями, как, например, привлечение на постоянной основе общественных помощников прокурора; организация телефонных «горячих линий» и совместных дежурств в общественных приемных и т.д.

Для решения названных вопросов сегодня имеется достаточная правовая база, разработаны соответствующие методики, накоплен определенный положительный опыт.

Однако есть и серьезные нерешенные проблемы. В частности, изучение материалов о состоянии законности и правопорядка, работа в регионах показывают, что органы прокуратуры не всегда в достаточной мере владеют информацией о нарушениях законодательства об общественных и о

религиозных объединениях, о противодействии экстремистской деятельности, в том числе, как представляется, и в связи с недооценкой вопросов взаимодействия.

Это, как представляется, стало одной из причин появления, утратившего на данный момент силу, Указания Генпрокуратуры РФ от 08.08.2011 г. № 236/7 «Об исключении из практики прокурорского надзора фактов необоснованного вмешательства в деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов и организаций», согласно которому органы прокуратуры в целях своевременного выявления и устранения случаев ущемления законных интересов юридических лиц осуществлять постоянный мониторинг практики прокурорского надзора на данном направлении, наладить надлежащее взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления и предпринимательским сообществом [86].

Таким образом, как представляется, необходимо обеспечить тесное взаимодействие прокуратур субъектов Федерации с руководящими органами этих субъектов. Сегодня в администрации каждого субъекта Федерации в том или ином виде (комитеты, отделы, советники) имеется подразделение, осуществляющее взаимодействие с общественными и другими объединениями. Оно располагает (должно располагать) данными о нарушениях законодательства, которые поступают к нему в виде обращений общественных и религиозных организаций или их руководителей, писем и личных обращений граждан, наконец, в виде докладов или информации соответствующих работников органов местного самоуправления.

Важной формой взаимодействия органов прокуратуры и органов государственной власти субъектов Федерации, а также органов местного самоуправления является участие работников прокуратуры в работе служебных совещаний, учебных семинаров, научно-практических конференций, заседаний экспертных советов, проводимых по инициативе органов власти, в том числе с участием представителей общественных и

других объединений. В связи с тем, что названные направления работы возглавляют в субъектах Федерации, как правило, опытные, квалифицированные специалисты, сотрудничество с ними, безусловно, поможет прокурорским работникам в решении стоящих перед ними задач и приобретении необходимых знаний и опыта.

Приоритетным направлением взаимодействия органов прокуратуры с другими заинтересованными органами в процессе обеспечения соблюдения законности является преодоление разобщенности действий с органами местного самоуправления, так как поселковая, сельская, районная и городская администрации в области обеспечения законности, правопорядка, охраны прав и свобод граждан наделены полномочиями, в соответствии с которыми они обеспечивают на своих территориях соблюдение законов, актов вышестоящих органов государственной власти и управления, охрану прав и свобод граждан, а также осуществляют контроль за соблюдением решений выборных органов местного самоуправления.

Из изложенного следует вывод о необходимости приоритизации взаимодействия прокуратуры с другими государственными и правоохранительными органами, судами, общественными и иными объединениями, а также различными институтами гражданского общества с целью обеспечения действительной законности на всей территории Российской Федерации.

Отдельные авторы полагают, что «для организации эффективного взаимодействия необходимо дополнить Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» отдельной главой, посвященной данному вопросу» [26, с. 162].

Такое предложение вполне может быть реализовано в рамках работы по совершенствованию действующего законодательства в указанном направлении.

3.2 Проблемы реализации роли прокуратуры в осуществлении антикоррупционной деятельности

В качестве одного из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры Российской Федерации, в науке, обоснованной обозначено осуществление антикоррупционной деятельности, что основывается на положениях ст. 9.1 Закона о прокуратуре, посвящённых проведению антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов, а также п. 6 и п. 6.1 Федерального закона от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в соответствии с которыми органам прокуратуры отводится координирующая роль в противодействии коррупции, относительно широкого спектра государственных органов: ОВД РФ, ФСБ РФ, таможенных органов РФ и иных государственных структур.

Также органам прокуратуры в лице Генеральной прокуратуры РФ отводится значимая роль в проверке соблюдения требований и ограничений, установленных в отношении отдельных субъектов в целях противодействия коррупции.

Само противодействие коррупции рассматривается законодателем в качестве достаточно содержательной категории, включающей в себя:

- профилактику коррупции;
- борьбу с коррупцией;
- минимизацию и (или) ликвидацию последствий коррупционных правонарушений.

В нормах отдельного специального нормативного документа, посвящённого антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов – в ст. 3 Федерального закона от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [88] органы прокуратуры указаны в качестве первичного субъекта, участвующего в данного рода экспертизе.

Прокуроры в ходе осуществления своих полномочий, в соответствии с ч. 2 ст. 3 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов органов, организаций, их должностных лиц по вопросам, касающимся:

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

Как отмечается в отдельных работах, «это свидетельствует о концентрации в ведении прокуратуры большого спектра полномочий в сфере противодействия коррупции, поскольку нынешние условия требуют от прокуратуры использования не только надзорных средств, но и координации борьбы с коррупционной преступностью» [38, с. 153].

С учётом специфики правового статуса органов прокуратуры, обозначенный государственный надзорный орган участвует в антикоррупционной деятельности на всех её этапах и практически по всем её направлениям, обеспечивая комплексное и целостное противодействие коррупции, что несомненно важно в контексте реализации конституционно-правового предназначения органов прокуратуры в правовом государстве.

Что касается непосредственно антикоррупционной экспертизы, то таковая, как представляется, направлена на, во-первых, выявление

коррупциогенных норм, во-вторых, выполнение превентивной роли в отношении коррупционных проявлений.

Отдельные авторы, отождествляя антикоррупционную экспертизу с анализом нормативных правовых актов, понимает под ней «выявление в нормативных правовых актах и их проектах правовых предпосылок коррупции, т.е. правовых норм, которые могут способствовать проявлениям коррупции при применении этих актов» [66, с. 30].

К.И. Головщинский под антикоррупционной экспертизой законодательства понимает «комплекс мероприятий по выявлению норм права, способных устанавливать такие рамки взаимоотношений между агентами, которые повышают вероятность их вступления в коррупционные взаимодействия» [15, с. 16].

О.В. Газизова верно определяет наличие сходства между антикоррупционной экспертизой и правовой экспертизой. Тем не менее, антикоррупционную экспертизу не целесообразно рассматривать в качестве разновидности правовой экспертизы в силу того, что «частные цели и задачи антикоррупционной экспертизы обуславливают специфическую методику ее проведения, это предопределяет ее самостоятельность в нормотворческом процессе» [14, с. 1402].

Антикоррупционная экспертиза резонно считается важным инструментом соблюдения и защиты конституционных прав и свобод личности, а также интересов общества и государства в целом.

В пределах своих полномочий прокуроры проводят антикоррупционную экспертизу различных законопроектов, выявляя в их содержании тех, или иных, коррупциогенных факторов – отдельных положений, способных создавать правовую основу для коррупционных проявлений (или повышающих риск коррупционных проявлений).

В науке коррупциогенные факторы относят к так называемым «дефектам правовой нормы» [65, с. 54].

В частности, в качестве коррупциогенных факторов могут иметь место предоставляемые отдельным субъектам необоснованно широкие пределы усмотрения при принятии решений, имеющих правоустанавливающее значение.

Сами по себе коррупциогенные факторы могут возникать в тексте проектов нормативных документов или непосредственно в текстах действующих нормативно-правовых актов как в силу ошибок законодателя, погрешностей законодательной техники, правовой небрежности, необдуманых формулировок и т.д., так и в силу намеренного включения таких положений.

Коррупциогенная составляющая правовой нормы порождает или может породить коррупционные проявления в деятельности соответствующих субъектов, которым данная норма адресована, что представляется недопустимым, с учётом того, что подобное правовой установление не может соответствовать целям и задачам качественного правового регулирования, соответствующего критерию законности.

Как пишет А.В. Кудашкин, «коррупциогенная норма, формально имеющая функциональное назначение обычной правовой нормы, на практике снижает эффективность воздействия на общественные отношения» [43, с. 26].

Более того, фактически такого рода нормативное предписание, будучи закреплённым в действующем нормативно-правовом акте, начинает выступать в качестве одной из причин коррупционной преступности, а как известно, наиболее эффективным средством противодействия преступности выступает не реагирование на уже совершённое преступление, а предупреждение совершения преступления, путём воздействия на причины и условия преступности.

В этой связи, роль антикоррупционной экспертизы сложно переоценить. Устранение коррупциогенных норм возможно, как непосредственно в процессе деятельности нормотворческого органа, так и в процессе реализации соответствующих полномочий органов прокуратуры РФ.

Определяя содержательную сторону антикоррупционной экспертизы, ряд авторов высказывает мнение относительно того, что антикоррупционная экспертиза по своей целевой направленности не сводится только к выявлению коррупциогенных факторов, «а выступает дополнительным инструментом обеспечения качества актов, их большей эффективности» [92, с. 7].

Действительно, в сущности устранение коррупциогенных факторов в правовых документах имеет направленность на повышение эффективности правового воздействия на общественные отношения и обеспечение законности.

Данный подход позволяет подходить к определению целей антикоррупционной экспертизы достаточно широко, осознавая роль данной деятельности в правовой сфере и сфере правоприменения.

Как верно подчёркивается А.В. Кудашкиным, «устранение коррупциогенных факторов в правовых нормах направлено на повышение эффективности правового воздействия на общественные отношения и обеспечение законности, единства правового пространства» [43, с. 27].

Органы прокуратуры при проведении антикоррупционной экспертизы непосредственно руководствуются:

- Приказом Генеральной прокуратуры РФ от 28.12.2009 г. № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» [72];
- Методикой проведения антикоррупционной экспертизы [59].

Анализ статистических данных о производстве антикоррупционной экспертизы свидетельствует о наступательной работе прокуроров и эффективности принимаемых мер. За период 2009-2018 гг. выявлено более 528 тыс. нормативных правовых актов и проектов, содержащих коррупциогенные факторы, из более чем 477,4 тыс. которых они исключены.

Также согласно результатам, проделанной в 2019 г. органами прокуратуры работы по выявлению коррупциогенных факторов в

нормативных правовых актах и их проектах, выявлено 48 тыс. нормативно-правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы [48].

Обозначенные данные красноречиво свидетельствуют о наличии положительных тенденций, а также значимости данного направления деятельности органов прокуратуры и его эффективности относительно обеспечения действенного противодействия коррупции посредством её профилактики на уровне непосредственно нормативных документов.

Тем не менее, несмотря на главенствующую роль органов прокуратуры в осуществлении антикоррупционной деятельности и вытекающий из нее спектр правомочий и функций надзорного органа, существует и ряд проблем, которые негативным образом сказываются на результатах антикоррупционной деятельности и продолжают порождать коррупционные правонарушения. Среди них можно, прежде всего, выделить проблемы, возникающие в ходе осуществления антикоррупционной экспертизы.

Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», как уже было отмечено, относит к компетенции прокуроров определённый круг нормативно-правовых актов, ограниченных соответствующими сферами регулирования (ч. 2 ст. 3 Закона). При этом, упомянутый выше Приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2009 г. № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» в п. 1.10 предусматривает процедуру информирования уполномоченных органов в случае выявления коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах (или их проектах), не входящих в вышеназванный круг.

Другими словами, прокуроры вправе проводить экспертизу и любых других актов, не входящих в круг актов, отнесённых к их непосредственной компетенции, но в том случае, если в таких документах будут выявлены коррупциогенные факторы, прокуроры могут реагировать путём направления в соответствующий орган информации об этом. Данная форма реакции не влечёт обязанности со стороны соответствующего органа принять те меры,

которые считает необходимым принять прокурор, а значит – такого рода реакция будет иметь лишь рекомендательный характер.

Когда отсутствует императив, и соответствующая структура может принять к сведению результат антикоррупционной экспертизы, а может и оставить его без внимания, говорить об эффективности антикоррупционной профилактики становится сложно.

В этой связи представляется, что нормативное ограничение круга по сфере правоприменения правовых актов (или их проектов) по которым проводится антикоррупционная экспертиза органами прокуратуры, вряд ли оправданно. Подобное ограничение необоснованно сужает возможности органов прокуратуры относительно реагирования на наличие в широком спектре нормативных документов и их проектов предпосылок для коррупционных правонарушений.

Таким образом, видится целесообразным, как минимум, расширение спектра нормативно-правовых актов, указанных в ч. 2 ст. 3 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», которые подлежат антикоррупционной экспертизе со стороны органов прокуратуры.

Также нельзя не отметить определённую несогласованность в регулировании вопроса проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов.

Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» возлагает на органы прокуратуры такие полномочия, делегируя Генеральному прокурору РФ возможность определения соответствующего порядка. Однако Закон о прокуратуре, а также ведомственные нормативные акты не регулируют процедуру проведения антикоррупционной экспертизы законопроектов.

Данное обстоятельство обуславливает наличие поддерживаемого в научных публикациях вывода о недостаточном правовом регулировании порядка и полномочий прокурора по проведению антикоррупционной

экспертизы проектов нормативных правовых актов, необходимости внесения соответствующих дополнений в Закон о прокуратуре и иные нормативные документы, касающиеся осуществления антикоррупционной экспертизы со стороны органов прокуратуры [8], [38].

Также следует отметить, слабую урегулированность вопроса взаимодействия субъектов антикоррупционной экспертизы при предоставлении в органы прокуратуры принятых актов и их проектов, что порождает немало организационных проблем. Отсутствие должного правового регулирования такого организационного взаимодействия снижает возможную эффективность и слаженность осуществляемой работы, что следует оценить, как существенное упущение.

Также анализ законодательства свидетельствует о проблеме правового закрепления результатов проведённой органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы. Дело в том, что иные субъекты обязаны составлять заключение по результатам ее проведения.

Данное требование в отношении органов прокуратуры не действует. Генеральный прокурор РФ лишь частично регламентирует порядок оформления антикоррупционной экспертизы. В случае с оценкой проектов правовых актов Приказ Генпрокуратуры России от 17.09.2007 г. № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» [70] содержит указание на то, что в случае выявления, коррупциогенные факторы отражаются в тексте письменного заключения (п. 3.3 Приказа).

Однако отрицательный результат проверки на коррупциогенность правового акта в виде отсутствия выявленных коррупциогенных факторов, никак не оформляются, что отдельные авторы отмечают в качестве недостатка регулирования [8].

Вызывает вопросы судебное оспаривание нормативного правового акта, содержащего коррупциогенные факторы.

Ст. 9.1 Закона о прокуратуре требует при выявлении в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов принимать меры к внесению требования об его изменении либо обращаться в суд.

Нормативный порядок оспаривания нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, предусмотрен главой 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [35] (КАС РФ) и применяется в случае противоречия нормативного правового акта закону, обладающему более высокой юридической силой.

Генеральный прокурор РФ также ориентирует прокуроров на внесение требований или направление заявлений в суд о признании нормативных правовых актов недействующими в случае их противоречия федеральному законодательству и наличия в них коррупциогенных факторов (п. 1.1 Приказа Генпрокуратуры России «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов»).

Тем не менее, несмотря на это, процессуальное законодательство не включает в себя положений об оспаривании содержащего коррупциогенные факторы нормативного правового акта, если он не противоречит закону. Порядок действий прокурора в таком случае не регламентирован и ведомственными актами. Отклоненные уполномоченными органами требования об исключении коррупциогенных факторов фактически остаются без правовой реакции прокуроров.

Представляется, что для более эффективной работы органов прокуратуры в анализируемом направлении деятельности, необходимо устранить обозначенные выше недостатки, путём совершенствования действующего законодательства, что должно положительным образом отразиться на результатах проводимой органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы.

3.3 Проблемы реализации роли прокуратуры в координационной деятельности по противодействию преступности

С учётом места и роли органов прокуратуры РФ в правоохранительной системе государства и в системе правоохранительных органов, вполне закономерно, что одним из ключевых направлений деятельности прокуратуры, которое позволяет эффективно противодействовать общественно опасным проявлениям в обществе, реализуя правоохранительную функцию государства, является координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

В науке существует следующее определение координационной деятельности: «это взаимосогласованная деятельность различных органов, обусловленная общей целью» [34, с. 5].

Как верно отмечено в научных публикациях, «в ходе координационной деятельности разрабатываются совместные мероприятия по раннему предупреждению преступности, происходит оперативный обмен информацией, согласовываются самостоятельные действия субъектов предупреждения преступности» [32, с. 16].

В основе нормативного регулирования данного направления деятельности лежат положения Сегодня правовая основа прокурорской координации базируется на ст. ст. 1 и 8 Закона о прокуратуре, Положении о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденном Указом Президента РФ от 18.04.1996 г. № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» [84], в котором определены цели, принципы, направления, формы координации и круг полномочий участников координационной деятельности, и Приказе Генпрокуратуры России от 16.01.2012 г. № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности [68].

На основании ст. 8 Закона о прокуратуре, Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по противодействию преступности.

Ряд важнейших вопросов, связанных с организацией такой деятельности регламентируется в Положении о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утверждённом упомянутым выше Указом Президента РФ от 18.04.1996 г. № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью».

В соответствии с данным нормативным документом, в целях обеспечения координации деятельности правоохранительных органов, прокурор:

- созывает координационное совещание;
- истребует информацию, необходимую для организации координационной деятельности;
- организует рабочие группы из представителей правоохранительных органов;
- назначает из числа работников прокуратуры ответственного секретаря координационного совещания (п. 9 Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью).

Обозначенный нормативный документ детализирует комплекс вопросов, связанных с координационной деятельностью прокуратуры в обозначенном направлении.

В рамках координационной деятельности по противодействию преступности, правоохранительные органы осуществляют:

- совместный анализ состояния преступности, ее структуры и динамики, прогнозирование тенденций развития, изучение практики выявления, расследования, раскрытия, предупреждения и пресечения преступлений;

- выполнение федеральных и региональных программ борьбы с преступностью;
- разработку совместно с другими государственными органами, а также научными учреждениями предложений о предупреждении преступлений;
- подготовку и направление в необходимых случаях информационных материалов по вопросам борьбы с преступностью Президенту Российской Федерации, Федеральному Собранию Российской Федерации и Правительству Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органам местного самоуправления;
- обобщение практики применения законов о борьбе с преступностью и подготовку предложений об улучшении правоохранительной деятельности;
- разработку предложений о совершенствовании правового регулирования деятельности по борьбе с преступностью;
- обобщение практики выполнения международных договоров Российской Федерации и соглашений с зарубежными странами и международными организациями по вопросам сотрудничества в борьбе с преступностью и выработку соответствующих предложений;
- изучение координационной деятельности правоохранительных органов, распространение положительного опыта.

Координация деятельности правоохранительных органов может осуществляться в следующих основных формах:

- проведение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов;
- обмен информацией по вопросам борьбы с преступностью;

- совместные выезды в регионы для проведения согласованных действий, проверок и оказания помощи местным правоохранительным органам в борьбе с преступностью, изучения и распространения положительного опыта;
- создание следственно-оперативных групп для расследования конкретных преступлений;
- проведение совместных целевых мероприятий для выявления и пресечения преступлений, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению;
- взаимное использование возможностей правоохранительных органов для повышения квалификации работников, проведение совместных семинаров, конференций;
- оказание взаимной помощи в обеспечении собственной безопасности в процессе деятельности по борьбе с преступностью;
- издание совместных приказов, указаний, подготовка информационных писем и иных организационно-распорядительных документов;
- разработка и утверждение согласованных планов координационной деятельности [93].

Выбор конкретных форм координационной деятельности определяется ее участниками, исходя из конкретной обстановки. При этом, перечень форм координационной деятельности, содержащийся в анализируемом выше Положении является открытым.

В органах прокуратуры обозначилась достаточно устойчивая практика проведения различных координационных мероприятий, посвящённых самым насущным и требующим реагирования со стороны государства проблемам противодействия современной преступности.

Отдельные правоохранительные структуры государства объединяет общность их задач в области противостояния преступным проявлениям в

обществе, что обуславливает совместное создание и реализацию эффективных мер по противодействию преступности.

При этом, как верно указывает В.В. Олейник, «координация действий органов правоохранительной системы осуществляется, в пределах предоставленных им существующим законодательством полномочий, присущих каждому из органов правоохранительной системы прав, ответственности, и смешение функций, участников координирующего органа и исполнительных органов по противодействию преступности не допускается» [53, с. 13].

Немаловажными аспектами состояния координационной деятельности являются уровень организационного обеспечения данного вида деятельности, наличие стратегии и правильной тактики осуществления определенных действий участников координации, эффективность сил и средств органов правоохранительной системы в пресечении преступных проявлений.

Нормативное обеспечение прокуроров вышеназванными координационными полномочиями связано с тем правовым положением, которое имеют органы прокуратуры в системе органов государственной власти, с наличием у прокуратуры актуальной и достоверной картины об уровне и иных показателях преступности.

Эффективный и полноценный уровень активного противодействия преступности мыслим лишь тогда, когда в его основе находится скоординированное, построенное на конкретных целях и задачах взаимодействие широкого круга государственных органов, реализующих правоохранительную функцию государства.

О значении взаимодействия предельно четко и ясно обозначено в уже упомянутом Приказе Генеральной прокуратуры РФ от 16.01.2012 г. № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности», а именно: прокурорам всех уровней предписано организовать должное взаимодействие и системный обмен

информацией с правоохранительными органами по актуальным проблемам борьбы с преступностью и профилактики правонарушений.

В контексте осуществления противодействия преступности, как представляется, прокурорам следует опираться как на отечественный, так и на зарубежный опыт осуществления профилактических мероприятий. Также следует отметить, что органам прокуратуры необходимо активнее применять те формы правового сотрудничества по уголовным делам, которые нашли своё закрепление в международных договорах и УПК РФ.

«Необходимо совершенствовать организационное взаимодействие в целях улучшения результатов совместной работы правоохранительных органов по противодействию коррупции, экстремизму и терроризму, преступлениям в сфере экономики, а также преступлениям, связанным с незаконным оборотом наркотиков, оружия, иных запрещенных предметов и веществ» [53, с. 15] – подчёркивается в литературе.

Вряд ли можно спорить с тем, что обеспечить эффективное противодействие преступности можно только объединяя усилия различных правоохранительных структур, путём налаживания организационного взаимодействия при ключевой, координирующей и направляющей роли органов прокуратуры Российской Федерации.

Также заслуживает отдельного внимания и проработки, налаживание качественного межведомственного взаимодействия применительно не к противодействию преступности в целом, а относительно противодействия отдельным группам противоправных посягательств (незаконный оборот наркотических и психотропных средств, организованная преступность, незаконный оборот оружия и т.д.)

Роли и значению такого взаимодействия должное внимание уделяет С.А. Карнович, отмечая, что «вопросы взаимодействия правоохранительных органов и служб при расследовании преступлений всегда являлись и являются приоритетными в процессе раскрытия преступлений» [31, с. 11].

Без сомнений, взаимодействие между органами прокуратуры и иными правоохранительными органами государства, обусловленное целью эффективного противодействия преступности, должно носить не разовый характер, а строиться на долгосрочной основе, предполагая целенаправленный процесс, осуществляемый путём сложения в единое целое, действий и решений со стороны всех участников данного организационного взаимодействия.

Каждая правоохранительная структура должна чётко понимать своё место и роль в подобной совместной деятельности, и, будучи включённой в эту деятельность, проявлять разумную, своевременную и ситуационно обоснованную инициативу.

Это означает, что согласованность действий во времени подразумевает активность всех субъектов координационной деятельности, а не только прокурора. В этом, в том числе, проявляется системность взаимодействия такого рода, направленная на достижение необходимого результата, когда все составляющие системы находятся во взаимодействии, обусловленным поставленной целью.

Заключение

Подводя итоги, сформулируем свои выводы и рекомендации, направленные на совершенствование законодательства.

В первой главе работы, на основе анализа этапов организации и деятельности отечественной прокуратуры, сделан вывод о том, что органы прокуратуры на протяжении всего предшествующего периода исторического развития, претерпевали различные изменения, тем не менее, неизменно оставаясь в числе важных органов государства, реализуя свои функции. Одним из переломных моментов стал перехода от советского к постсоветскому государству и праву. Инициированная государством отечественная судебная реформа, в том числе, обусловила необходимость научной разработки основ организации и деятельности органов прокуратуры в российском государстве – в новых демократических условиях. Взгляд специалистов на дальнейший путь и будущее органов прокуратуры не был единым – напротив, возникла достаточно бурная дискуссия, которая касалась дальнейшей судьбы прокуратуры.

При разработке проекта Основного Закона Российской Федерации это выразилось в наличии двух противоположных подходов, один из которых предполагал упразднении рассматриваемого института или большинства его функций, а другой – включение в текст Конституции РФ отдельной главы, посвящённой органам прокуратуры.

В результате найденного компромисса, органы прокуратуры были сохранены в структуре органов государственной власти, а в тексте Конституции РФ 1993 г. нашла своё отражение лишь одна статья – ст. 129, посвящённая прокуратуре, которая была включена в главу 7 Конституции РФ.

Во второй главе, посвящённой месту и роли прокуратуры в системе органов государственной власти РФ и принципам её организации и деятельности, на основе системного анализа конституционных норм, посредством которых определены органы власти в стране, сделан вывод о том,

что прокуратура являет собой целостное государственно-властное образование, состоящее из органов и учреждений, обеспечивающих надзор за исполнением действующих законов на территории всей страны. При этом, органы прокуратуры организованы и функционируют в условиях достаточной самостоятельности – они не включены ни в одну из традиционно выделяемых ветвей государственной власти.

Ряд научных исследований позволяет смотреть на органы прокуратуры, ориентируясь на действующее законодательство, регламентирующее функционирование государственно-правовых институтов, как на полностью самостоятельный государственно-правовой институт власти.

Деятельность органов прокуратуры функционально проникает, в той, или иной мере, в деятельность практически всех ветвей государственной власти Российской Федерации. Такого рода взаимодействие осуществляется в форме надзорной, а также иной деятельности органов прокуратуры, определяемой в рамках правового регулирования.

Вполне можно согласиться с мнением, высказываемым в науке, о том, что прокуратура в РФ осуществляет четвертую, самостоятельную, ветвь государственной власти, которую можно именовать прокурорско-надзорной.

Как отмечается в науке, в настоящее время следует отметить наличие устойчивой тенденции к развитию принципов организации и деятельности прокуратуры, что обуславливается объективными условиями функционирования органов прокуратуры России. Тем не менее, базовые составляющие принципов организации и деятельности прокуратуры являются устойчивыми, что является необходимым свойством принципиальных нормативных положений. Ключевыми в организации и деятельности органов прокуратуры являются принципы законности, единства и централизации прокуратуры РФ и т.д.

В рамках третьей главы, посвящённой анализу проблем реализации роли прокуратуры в правовом государстве, сделан ряд выводов и предложений по отдельным направлениям деятельности прокуратуры РФ.

Относительно реализации роли прокуратуры в обеспечении законности, следует сказать о том, что качество работы в данном направлении во многом зависит от качественного уровня организационного взаимодействия органов прокуратуры с иными государственными органами, общественными организациями и институтами гражданского общества.

Взаимодействие с системой правоохранительных органов государства позволяет обеспечить взаимный информационный обмен, что даёт практическую возможность выявить и подвергнуть анализу недостатки профилактической деятельности, направленной на обеспечение законности, уточнить и скоординировать дальнейшие усилия в данном направлении, используя потенциал каждого субъекта такого взаимодействия, обладающего собственными властными полномочиями.

В ходе осуществления деятельности, направленной на обеспечение законности, органам прокуратуры следует также налаживать тесное взаимодействие с органами власти на уровне субъектов РФ, а также органами исполнительной власти на местах. Такое взаимодействие может осуществляться в рамках совместных совещаний, а также в рамках разработки и реализации программ разного уровня, направленных на планирование и реализацию мер, направленных на обеспечение законности и правопорядка. При этом, на органы прокуратуры ложится главенствующая роль как в выработке соответствующих стратегических решений, так и обеспечении должного контроля за непосредственным исполнением данных решений.

Несомненно, важной представляется роль прокуратуры в осуществлении антикоррупционной деятельности, основой для которой выступает целый ряд законодательных и подзаконных актов.

С учётом специфики правового статуса органов прокуратуры, обозначенный государственный надзорный орган участвует в антикоррупционной деятельности на всех её этапах и практически по всем её направлениям, обеспечивая комплексное и целостное противодействие

коррупции, что несомненно важно в контексте реализации конституционно-правового предназначения органов прокуратуры в правовом государстве.

Антикоррупционная экспертиза резонно считается важным инструментом соблюдения и защиты конституционных прав и свобод личности, а также интересов общества и государства в целом. В пределах своих полномочий прокуроры проводят антикоррупционную экспертизу различных законопроектов, выявляя в их содержании тех, или иных, коррупциогенных факторов – отдельных положений, способных создавать правовую основу для коррупционных проявлений (или повышающих риск коррупционных проявлений).

Несмотря на главенствующую роль органов прокуратуры в осуществлении антикоррупционной деятельности и вытекающий из нее спектр полномочий и функций надзорного органа, существует и ряд проблем, которые негативным образом сказываются на результатах антикоррупционной деятельности и продолжают порождать коррупционные правонарушения.

В частности, законодатель относит к компетенции прокуроров определённый круг нормативно-правовых актов, ограниченных соответствующими сферами регулирования.

И хотя прокуроры вправе проводить экспертизу любых других актов, не входящих в круг актов, отнесённых к их непосредственной компетенции, но в том случае, если в таких документах будут выявлены коррупциогенные факторы, прокуроры должны реагировать на это лишь посредством направления в соответствующий орган информации об этом, что не является следствием реализацией властных полномочий и носит рекомендательный характер.

Подобное ограничение необоснованно сужает возможности органов прокуратуры относительно реагирования на наличие в широком спектре нормативных документов и их проектов предпосылок для коррупционных правонарушений.

Таким образом, видится целесообразным, как минимум, расширение спектра нормативно-правовых актов, которые подлежат антикоррупционной экспертизе со стороны органов прокуратуры, с внесением изменений в ч. 2 ст. 3 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Также весьма слабо урегулирован вопрос осуществления антикоррупционной экспертизы законопроектов. Не имеет должного нормативного регулирования вопрос судебного оспаривания нормативного акта, содержащего коррупциогенные факторы.

Действующее процессуальное законодательство не включает в себя положений об оспаривании содержащего коррупциогенные факторы нормативного правового акта, если он не противоречит закону.

Порядок действий прокурора в таком случае не регламентирован и ведомственными актами. Отклоненные уполномоченными органами требования об исключении коррупциогенных факторов фактически остаются без правовой реакции прокуроров.

Представляется, что для более эффективной работы органов прокуратуры в анализируемом направлении деятельности, необходимо устранить обозначенные выше недостатки, путём совершенствования действующего законодательства, что должно положительным образом отразиться на результатах проводимой органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы.

С учётом места и роли органов прокуратуры РФ в правоохранительной системе государства и в системе правоохранительных органов, вполне закономерно, что одним из ключевых направлений деятельности прокуратуры, которое позволяет эффективно противодействовать общественно опасным проявлениям в обществе, реализуя правоохранительную функцию государства, является координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

В органах прокуратуры обозначилась достаточно устойчивая практика проведения различных координационных мероприятий, посвящённых самым насущным и требующим реагирования со стороны государства проблемам противодействия современной преступности.

Отдельные правоохранительные структуры государства объединяет общность их задач в области противостояния преступным проявлениям в обществе, что обуславливает совместное создание и реализацию эффективных мер по противодействию преступности.

Без сомнений, обеспечить эффективное противодействие преступности можно только объединяя усилия различных правоохранительных структур, путём налаживания организационного взаимодействия при координирующей роли органов прокуратуры.

Такая деятельность должна строиться на согласованности совместных действий и решений субъектов взаимодействия, с чётким пониманием каждой правоохранительной структуры своей роли в подобной совместной деятельности.

Таким образом, представляется, что деятельность органов прокуратуры в правовом государстве несомненно должна выступать в качестве важного гаранта законности в самом широком смысле этого слова. Конституционно-правовые основы деятельности органов прокуратуры должны укрепляться, а нормативно-правовое регулирование (в том числе, на уровне ведомственных актов) – совершенствоваться по всем направлениям деятельности.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Амирбекова К.И. Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с институтами власти и общества // Российская юстиция. – 2018. – № 8. – С. 18-21.
2. Артамонов А.Н. Полномочия прокурора при надзоре за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия // Законодательство и практика. – 2016. – № 1. – С. 73-76.
3. Басков В.И. Прокурорский надзор в Российской Федерации. – М., 1998. – 120 с.
4. Бессарабов В.Г. Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. – М., 2001. 30 с.
5. Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор: Учебник. – М., 2006. – 350 с.
6. Бойков А.Д., Скворцов К.Ф., Рябцев В.П. Проблемы развития правового статуса российской прокуратуры. – М., 1998. – 358 с.
7. Бойченко С.И. Теоретические основы правозащитной деятельности прокуратуры Российской Федерации // История государства и права. – 2009. – № 7. – С. 14-19.
8. Бородина О.А. Правовое и организационные проблемы органов прокуратуры по проведению антикоррупционной экспертизы // Известия АлтГУ. Юридические науки. – 2018. – № 6 (104). – С. 212-216.
9. Бывальцева С.Г. Понятие и структура конституционного статуса прокуратуры // Право и практика. – 2013. – № 2 (12). – С. 25-29.
10. Вагапов Р.Ф. Особенности формирования и деятельности прокуратуры в первые годы после распада СССР // История государства и права. – 2012. – № 8. – С. 42-44.
11. Ванькаев А.Н. Прокуратура в России: исторический опыт и перспективы // История государства и права. – 2007. – № 15. – С. 13-19.

12. Васькина И.А. К вопросу о правовой и исторической природе Российской прокуратуры // Актуальные вопросы российского права: сборник научных статей. – 2012. – Вып. 24. – С. 88-90.
13. Воробьев Т.Н. Проблемы определения правового статуса прокуратуры в Российской Федерации // Современное право. – 2014. – № 6. – С. 36-38.
14. Газизова О.В. Антикоррупционная экспертиза // StudNet. – 2020. – № 12. – С. 1402-1408.
15. Головщинский К.И. Диагностика коррупциогенности законодательства: Учеб. пособие. – М., 2004. – 201 с.
16. Государственные учреждения России в XVIII веке. Законодательные материалы. Справочное пособие. – М., 1962. – 190 с.
17. Громов В.П., Смерников И.Ф. Законность как принцип организации и деятельности прокуратуры // Проблемы юридической науки и правоприменительной деятельности. Вып. 14. – Краснодар, 2010. – С. 135-138.
18. Даев В.Г. Концепция прокурорского надзора в свете правовой реформы // Вестник МГУ. Право. – 1990. – № 4. – С. 38-40.
19. Дегтярова Н.Н. Конституционно-правовой статус прокуратуры в Российской Федерации: институциональный и сравнительный анализ: Автореф. ... дис. канд. юрид. наук. – М., 2000. – 21 с.
20. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М., 1983. – 205 с.
21. Ефремова Н.Н. Судостроительство России в XVIII – первой половине XIX в. – М., 1993. – 177 с.
22. Жуйков В.М. Право человека и власть закона. – М., 1995. – 250 с.
23. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 548.
24. Закон РФ от 21.07.1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» // СЗ РФ. 1997. № 41. Стр. 8220-8235.

25. Закон СССР от 30.11.1979 г. «О прокуратуре СССР» // Ведомости ВС СССР. 1979. № 49. Ст. 843.
26. Залужный А.Г. Взаимодействие прокуратуры с другими государственными органами, общественными и иными организациями по обеспечению законности // Вестник Московского университета МВД России. – 2012. – № 4. – С. 157-162.
27. Звягинцев А., Орлов Ю. Око государево // Человек и закон. – 1997. – № 1. – С. 29-33.
28. Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г. Призванные отечеством. Российские прокуроры. 1722 - 1917 гг. – М., 1997. – 147 с.
29. Исаев И.А. История государства и права России. – М., 1996. – 579 с.
30. Казанник А.И. Конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации: мифы и реальность // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – № 5. – С. 13-16.
31. Карнович С.А. Роль и значение взаимодействия следователя с оперативными подразделениями при расследовании преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ // Российский следователь. – 2013. – № 16. – С. 10-15.
32. Каширина О.Н. Прокуратура как субъект ранней профилактики преступности // Законность. – 2012. – № 9. – С. 16-19.
33. Ключевский В.О. Исторические портреты. Деятели исторической мысли / Сост., вступ. ст. и прим. В.А. Александрова. – М., 1990. – 560 с.
34. Кобзарев Ф.М. Правовые и организационные основы координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. – М., 1999. – 199 с.
35. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

36. Кожевников О.А., Зайцева И. Новый шаг в изучении истории российской прокуратуры // Российское право: образование, практика, наука. – 2019. – № 3 (111). – С. 94-98.
37. Козлов С.С., Ефимова О.В. История и тенденция развития прокурорского надзора по делам об административных правонарушениях // История государства и права. – 2006. – № 8. – С. 19-23.
38. Колесникова А.М. Роль прокуратуры в осуществлении антикоррупционной деятельности // Закон и право. – 2020. – № 6. – С. 153-154.
39. Комаров С.А. Общая теория государства и права: Учебник. – М., 1998. – 650 с.
40. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977 г.) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.
41. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // «Российская газета» от 4 июля 2020 г. № 144.
42. Крюков В.Ф. Уголовное преследование и прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании уголовных дел в условиях реформирования системы прокуратуры Российской Федерации. – М., 2007. – 320 с.
43. Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: научно-практическое пособие. – М.: Норма, Инфра-М, 2012. – 368 с.
44. Кулик Н.В., Лавров В.В. Российская прокуратура: историко-правовая ретроспектива // Современная научная мысль. – 2017. – № 4. – С. 161-173.
45. Кучинская Е.В. История возникновения, становления и развития российской прокуратуры // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия: Право. – 2014. – № 2. – С. 81-88.

46. Леонтьев Л.Л. Анализ состояния законности как деятельность органов прокуратуры // Законность. – 2020. – № 10. – С. 21-23.
47. Любушкин В.А., Зотов М.А. История становления российской прокуратуры // Контентус. – 2017. – № 11 (64). – С. 24-31.
48. Майорова Е.В. Антикоррупционная экспертиза в правотворческой деятельности // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2020. – № 12-3 (51). – С. 162-165.
49. Мельников Н.В. Прокуратура России и ее роль в обеспечении конституционных прав и свобод граждан. Автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. – Ростов н/Д., 2001. – 29 с.
50. Мурашин Г.А. Органы прокуратуры в механизме советского государства. – Киев, 1972. – 169 с.
51. Настольная книга прокурора / Под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. – М.: Юрайт, 2012. – 230 с.
52. Нечевин Д.К. Прокуратура Российской Федерации, ее цели, задачи, функции и основные формы деятельности // Публичное и частное право. № I (IX). – М., 2011. – С. 37-39.
53. Олейник В.В. Противодействие преступности как одно из основных направлений работы органов прокуратуры по защите прав личности в уголовном судопроизводстве // Российский следователь. – 2014. – № 15. – С. 13-16.
54. Орлова С.А. Сенат как высший надзорно-контрольный орган России // Правоведение. – 2000. – № 2. – С. 228-230.
55. Постановление II Съезда Советов СССР от 31.01.1924 г. «Об утверждении Основного Закона (Конституции) Союза Советских Социалистических Республик» // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1924. № 2. Ст. 24.
56. Постановление Верховного Совета РСФСР от 15.11.1991 г. «Об образовании единой системы органов прокуратуры РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 28.11.1991. № 48. Ст. 1661.

57. Постановление ВС РСФСР от 24.10.1991 г. № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

58. Постановление ВЦИК от 28.05.1922 г. «Положение о прокурорском надзоре» // СУ РСФСР. 1922. № 36. Ст. 424

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

60. Постановление Президиума ЦИК СССР от 23.11.1923 г. «Положение о Верховном Суде Союза Советских Социалистических Республик» // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1923. № 10. Ст. 311.

61. Постановление ЦИК и СНК СССР от 20.06.1933 г. «Об учреждении прокуратуры Союза ССР» // СЗ СССР. 1933. № 40. Ст. 239.

62. Постановление ЦИК СССР № 84, СНК СССР № 2621 от 17.12.1933 г. «Положение о прокуратуре Союза ССР» // СЗ СССР. 1934. № 1. Ст. 26

63. Постановление Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936 г. «Об утверждении Конституции (Основного Закона) Союза Советских Социалистических Республик» // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. № 283, 06.12.1936.

64. Постановление Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21.01.1937 г. «Об утверждении Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // СУ РСФСР. 1937. № 2. Ст. 11.

65. Правовой мониторинг: Науч.-практ. пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова, Д.Б. Горохова. – М., 2009. – 250 с.

66. Правовые акты: антикоррупционный анализ: научно-практическое пособие / отв. ред. В.Н. Найденко, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева. – М.: КОНТРАКТ, Волтерс Клувер, 2010. – 176 с.

67. Правоохранительные органы Российской Федерации: учебник / под ред. В.М. Семенова и В.А. Байдукова. – М.: Норма, 2008. – 320 с.

68. Приказ Генпрокуратуры России от 16.01.2012 г. № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» // Законность. – 2012. – № 3.

69. Приказ Генпрокуратуры России от 17.05.2018 г. № 296 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации и общественностью» // Документ официально опубликован не был. СПС «Консультант плюс».

70. Приказ Генпрокуратуры России от 17.09.2007 г. № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» (вместе с «Положением об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации») // Документ официально опубликован не был. СПС «Консультант плюс».

71. Приказ Генпрокуратуры России от 22.11.2013 г. № 506 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке обработки в органах прокуратуры Российской Федерации персональных данных, полученных в связи с осуществлением прокурорского надзора» // Законность. – 2014. – № 2.

72. Приказ Генпрокуратуры РФ от 28.12.2009 г. № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» // Законность. – 2010. – № 4.

73. Савицкий В.М. Кризис прокурорского надзора // Социалистическая законность. – 1991. – № 1. – С. 46-47.

74. Сафина А.Р. История становления прокуратуры в России // Вестник науки и образования. – 2017. – № 12 (36). – С. 69-71.
75. Серебрякова Т.А. История прокурорского надзора в Советской России // Ученые записки. – 2012. – Т. 39. – С. 202-209.
76. Синельщиков Ю.П. Влияние судебной реформы 1864 г. на современное состояние прокуратуры // Законность. – 2014. – № 11. – С. 3-8.
77. Скуратов Ю.И., Шинд В.И. Конституционные основы места прокуратуры в государственном механизме Российской Федерации // Конституционная законность и прокурорский надзор. – М., 1994. – С. 18-19.
78. Смирнов А.Ф. К вопросу о правовом регулировании статуса прокуратуры Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 1. – С. 215-218.
79. Смирнов А.Ф. Прокуратура и проблемы управления. – М., 1997. – 190 с.
80. Соглашение от 24.07.1998 г. «О формах взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и уполномоченного по правам человека в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан» // Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора РФ. – М., 1999.
81. Соглашение от 25.03.1998 г. № 18 «О формах взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации в сфере надзора и контроля за ведомственным нормотворчеством, правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также за созданием и деятельностью общественных и религиозных объединений» // Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора РФ. – М., 1999.
82. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.
83. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

84. Указ Президента РФ от 18.04.1996 г. № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (вместе с «Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью») // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1958.

85. Указ Президиума ВС СССР от 24.05.1955 г. «Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР» // Ведомости ВС СССР. 1955. № 9. Ст. 222.

86. Указание Генпрокуратуры РФ от 08.08.2011 г. № 236/7 «Об исключении из практики прокурорского надзора фактов необоснованного вмешательства в деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов и организаций» // Законность. 2011. № 12.

87. Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

88. Федеральный закон от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

89. Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

90. Федеральный закон от 31.05.2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

91. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

92. Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. – 2009. – № 10. – С. 5-13.

93. Халиуллина Э.Г. Координационная деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью // Государство в

меняющемся мире: материалы VI Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 26-28 мая 2011 г.) – М., 2012. – С. 416-420.

94. Халыгов Н.Г.-оглы. Историко-правовой анализ становления советской прокуратуры // История государства и права. – 2008. – № 9. – С. 21-23.

95. Шашков В.Я. Краткая история государственности и государственной службы России (IX - XX века). – Мурманск, 1999. – С. 92-95.

96. Шобухин В. Возникновение и историческое развитие прокурорского надзора в России // История государства и права. – 2007. – № 14. – С. 24-27.

97. Шобухин В.Ю. Тенденции и перспективы развития конституционно-правового статуса российской прокуратуры и современная судебная реформа // Современное право. – 2014. – № 11. – С. 36-40.