

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

ИНСТИТУТ ПРАВА

(институт)

Кафедра «Конституционное и административное право»

40.03.01 «ЮРИСПРУДЕНЦИЯ»

(код и наименование направления подготовки, специальности)

«Государственно-правовой»

(наименование профиля, специализации)

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему «Правовое регулирование деятельности прокуратуры Российской Федерации»

Студент(ка)

И.В. Рекун

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

А.В. Моисеев

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Допустить к защите

Заведующий кафедрой

к.ю.н., доцент А.А. Мусаткина

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

(личная подпись)

« _____ » _____ 2017 г.

Тольятти, 2017

Форма задания на выполнение выпускной квалификационной работы
МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ

федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры полностью)

УТВЕРЖДАЮ

Завкафедрой «Конституционное и
административное право»

_____ А.А. Мусаткина

« ____ » _____ 20__ г.

ЗАДАНИЕ

на выполнение бакалаврской работы

Студент Рекун Иван Вадимович

1. Тема «Правовое регулирование деятельности прокуратуры Российской Федерации»
2. Срок сдачи студентом законченной выпускной квалификационной работы 15.05.2017
3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция Российской Федерации, Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации.
4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов, разделов): Глава 1 – Понятие и природа органов прокуратуры в Российской Федерации: история и современность, Глава 2 – Проблемы реализации функций прокуратуры.
5. Ориентировочный перечень графического и иллюстративного материала: отсутствует
6. Консультанты по разделам: отсутствуют
7. Дата выдачи задания «7» ноября 2016 г.

Руководитель бакалаврской работы

_____ А.В. Моисеев

(подпись)

(И.О. Фамилия)

Задание принял к исполнению

_____ И.В. Рекун

(подпись)

(И.О. Фамилия)

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ

федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры полностью)

УТВЕРЖДАЮ

Завкафедрой «Конституционное и
административное право»

А.А. Мусаткина

« ____ » _____ 20__ г.

КАЛЕНДАРНЫЙ ПЛАН
выполнения бакалаврской работы

Студента Рекун Ивана Вадимовича

по теме «Правовое регулирование деятельности прокуратуры Российской Федерации»

Наименование раздела работы	Плановый срок выполнения раздела	Фактический срок выполнения раздела	Отметка о выполнении	Подпись руководителя
Выбор и обоснование темы ВКР	1.12.2016	4.12.2016	Выполнено	
Подбор библиографии	15.12.2016	20.12.2016	Выполнено	
Глава 1	15.03.2017	20.04.2017	Выполнено	
Глава 2	15.04.2017	22.04.2017	Выполнено	
Введение	10.05.2017	24.04.2017	Выполнено	
Заключение	15.05.2017	25.04.2017	Выполнено	
Предварительная защита ВКР	26.05.2017	26.05.2017	Выполнено	
Корректировка ВКР	12.06.2017	13.06.2017	Выполнено	
Защита ВКР	27.06.2017	27.06.2017	Выполнено	

Руководитель бакалаврской работы

А.В. Моисеев

(подпись)

(И.О. Фамилия)

Задание принял к исполнению

И.В. Рекун

(подпись)

(И.О. Фамилия)

Аннотация

Тема выпускной квалификационной работы: Правовое регулирование деятельности прокуратуры Российской Федерации

Актуальность: Активные дискуссии о месте и роли прокуратуры в России, начавшись с 80-х годов прошлого столетия, продолжаются и по сей день. По-прежнему наблюдаются разногласия в главном вопросе, касающемся сущности прокуратуры и ее основных функций. В связи с этим, продолжается поиск концептуальной модели функционирования российской прокуратуры. Стоит отметить, что при любых реформах общественного и государственного устройства потребность в деятельности органов прокуратуры остается на высоком уровне, что и определяет повышенную значимость и актуальность исследований их надзорной и иных функций.

Цель исследования заключена в комплексном анализе функций и правовых основ организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации, выявлении их недостатков и возможных путей устранения последних.

Для достижения обозначенной цели, потребуется решение ряда задач:

- определить место и роль прокуратуры в системе органов власти;
- рассмотреть систему и структуру органов прокуратуры;
- исследовать принципы организации и компетенцию прокуратуры;
- охарактеризовать общенадзорные функции прокуратуры;
- проанализировать порядок обеспечения органами российской прокуратуры защиты прав и свобод человека;
- рассмотреть уголовное преследование в качестве одного из основных направлений деятельности прокуратуры Российской Федерации.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере деятельности органов прокуратуры Российской Федерации. Предметом исследования являются нормы действующей Конституции РФ, Федерального закона от 17.01.1992 N 2202-1т «О прокуратуре Российской Федерации», «Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» от 18.12.2001 N 174-ФЗ, а также ряда других нормативных правовых актов, регулирующих деятельность органов прокуратуры.

Структура выпускной квалификационной работы: введение, две главы, семь параграфов, заключение и список использованных источников. Общее количество источников: 81.

Содержание

Введение.....	6
Глава 1. Понятие и природа органов прокуратуры в Российской Федерации: история и современность.....	9
1.1. Место и роль прокуратуры в системе органов государственной власти	9
1.2. Система и структура органов прокуратуры	15
1.3. Принципы организации и деятельности, компетенция прокуратуры ...	21
Глава 2. Проблемы реализации функций прокуратуры	28
2.1. Основные функции прокуратуры.....	28
2.2. Общенадзорные функции прокуратуры	34
2.3. Обеспечение органами российской прокуратуры защиты прав и свобод человека.....	43
2.4. Уголовное преследование как одно из основных направлений деятельности прокуратуры Российской Федерации	47
Заключение	54
Список использованных источников	57

Введение

Актуальность исследования. Согласно Конституции РФ, в Российском государстве высшей ценностью являются человек, его права, свободы, признание и защита которых возложены на само государство, а равно на все его органы, организации и учреждения.

Одним из таких специализированных органов является прокуратура, призванная осуществлять надзор за исполнением законов, защитой и соблюдением прав и свобод личности, а также охраняемых законом интересов государства и общества.

Активные дискуссии о месте и роли прокуратуры в России, начавшись с 80-х годов прошлого столетия, продолжают и по сей день. По-прежнему наблюдаются разногласия в главном вопросе, касающемся сущности прокуратуры и ее основных функций. В связи с этим, продолжается поиск концептуальной модели функционирования российской прокуратуры. Стоит отметить, что при любых реформах общественного и государственного устройства потребность в деятельности органов прокуратуры остается на высоком уровне, что и определяет повышенную значимость и актуальность исследований их надзорной и иных функций.

О масштабах деятельности прокуратуры свидетельствуют и официальные статистические данные. Так, в процессе осуществления надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, в 2015 году органами прокуратуры было выявлено 5 141 906 случаев нарушений закона (в 2016 г. - 5 107 637, за январь-февраль 2017 г. - 693 920), незаконных правовых актов - 409 915 (в 2016 г. - 407 887, за январь-февраль 2017 г. - 74 618), принесено протестов - 402 189 (в 2016 г. - 398 902, за январь-февраль 2017 г. - 72 668), по удовлетворенным протестам изменено и отменено незаконных правовых актов - 382 322 (в 2016 г. - 384 465, за январь-февраль 2017 г. - 42 587), направлено исков, заявлений в суд - 770 005 (в 2016 г. - 689 395, за январь-февраль 2017 г. - 92 369), удовлетворено исков

и прекращено дел по добровольному удовлетворению требований прокурора - 713 998 (в 2016 г. - 637 773, за январь-февраль 2017 г. - 59 914), внесено представлений - 747 759 (в 2016 г. - 767 229 115 148), к дисциплинарной ответственности привлечено лиц - 635 994 (в 2016 г. - 649 008, за январь-февраль 2017 г. - 58 979), по постановлению прокурора привлечено лиц к административной ответственности - 301 864 (в 2016 г. - 278 937, за январь-февраль 2017 г. - 28 444), предостережено лиц о недопустимости нарушения закона - 100 697 (в 2016 г. - 92 359, за январь-февраль 2017 г. - 17 332), направлено материалов для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ - 28 847 (в 2016 г. - 27 257, за январь-февраль 2017 г. - 3 717), возбуждено уголовных дел - 24 951 (в 2016 г. - 23 292, за январь-февраль 2017 г. - 2 577)¹.

Степень разработанности темы исследования. Правовое регулирование деятельности прокуратуры явилось предметом научных исследований в работах таких авторов как: С. А. Авакьян, М. В. Баглай, С. Г. Бывальцева, А. Н. Ванькаев, И. В. Велиев, А. Ю. Гулягин, В. В. Гошуляк, Ю. С. Дибиров, А. Б. Елизаров, Е. И. Козлова, А. И. Казанник, О. Е. Кутафин, Н. В. Мельников, Ю. И. Скуратов, Б. А. Страшун, Т. Я. Хабриева, В. Е. Чиркин, Ю. Л. Шульженко и других исследователей.

Цели и задачи исследования. Цель исследования заключена в комплексном анализе функций и правовых основ организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации, выявлении их недостатков и возможных путей устранения последних.

Для достижения обозначенной цели, потребуются решение ряда задач:

- определить место и роль прокуратуры в системе органов государственной власти;
- рассмотреть систему и структуру органов прокуратуры;

¹См.: Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации // <http://genproc.gov.ru/stat/data/1174987/>

- исследовать принципы организации и деятельности, компетенцию прокуратуры.

- охарактеризовать общенадзорные функции прокуратуры;

- проанализировать порядок обеспечения органами российской прокуратуры защиты прав и свобод человека;

- рассмотреть уголовное преследование в качестве одного из основных направлений деятельности прокуратуры Российской Федерации.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере деятельности органов прокуратуры Российской Федерации.

Предметом исследования являются нормы действующей Конституции РФ, Федерального закона от 17.01.1992 N 2202-1т «О прокуратуре Российской Федерации», «Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» от 18.12.2001 N 174-ФЗ, а также ряда других нормативных правовых актов, регулирующих деятельность органов прокуратуры РФ.

Теоретическая основа работы составлена трудами таких авторов, как: Э. М. Абдуллаев, Г. С. Беляева, В. Г. Бессарабов, А. О. Бекетов, В. К. Бобров, Н. С. Бондарь, А. А. Джагарян, А. Ю. Винокуров, Т. Г. Воеводина, Т. Н. Воробьев, Ю. А. Воронин, А. В. Майоров, О. В. Воронин, О. Н. Грашичева, А. Ю. Гулягин, В. Б. Евдокимов, Т. А. Тухватуллин, Е. И. Ергашев, В. Стрельников, Н. В. Субанова, И. В. Ткачев, М. В. Ткаченко, В. Е. Чиркин, М. С. Шалумов, Н. Э. Шалумова, С. А. Шейфер, В. Ю. Шобухин, В. Б. Ястребов.

Методологической основой исследования послужили: всеобщий метод познания; общенаучные методы (логический, синтез, анализ дедукция, индукция); частно-научные методы (статистический, логико-формальный, системного анализа и другие).

Структура работы. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения и списка использованных источников.

Глава 1. Понятие и природа органов прокуратуры в Российской Федерации: история и современность

1.1. Место и роль прокуратуры в системе органов государственной власти

Прокуратура Российской Федерации — единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории России. Помимо этого, прокуратура Российской Федерации выполняет и другие функции, установленные федеральными законами².

Вопросы о месте прокуратуры в системе государственных органов всегда являлся дискуссионным. Например, А. А. Белкин пришел к выводу, что представление об органах прокуратуры, соединяющих две функции — обвинительную и надзорную, — как о структуре контрольной власти, является совершенно оправданным³.

В Конституции 1993 г. положения, касающиеся прокуратуры (ст. 129), были включены в главу 7 «Судебная власть»⁴. На данном основании некоторые исследователи⁵ полагали, что ее следует относить к органам судебной власти. Такая позиция, однако, противоречит Конституции, согласно которой судебную власть в стране осуществляют лишь суды (ст. 118).

Прокуроры, согласно процессуальному законодательству Российской Федерации, принимают участие в рассмотрении дел судебными органами,

² Ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 N 2202-1(ред. от 07.03.2017) «О прокуратуре Российской Федерации»// «Российская газета», N 39, 18.02.1992.

³ См.: Чиркин В.Е. Государствоведение. 3-е изд., испр. и доп. М.; Воронеж, 2012. С. 441, 453.

⁴ См.: «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993)(с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)// «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

⁵ См. например: Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности. Томск, 2013. С. 86 – 88.

опротестовывают приговоры, определения, постановления и решения судов, противоречащие закону, что прямо предусматривается ст. 1 ФЗ «О прокуратуре РФ». Главная функция прокуратуры в обозначенном направлении – содействие правосудию. Следует отметить, что прокуратурой не осуществляется надзор в судебном заседании и в целом, за судебными органами, поскольку суды не входят в перечень поднадзорных прокуратуре субъектов и являются независимыми. Прокуратура принимает участие во всех видах судопроизводств, закрепленных в ст. 118 Конституции РФ.

Согласно Уголовно-процессуальному законодательству⁶, прежде всего, прокурор выступает как государственный обвинитель, т. е. поддерживает обвинение от имени государства. В соответствии со ст. 45 ГПК РФ, прокурор правомочен обратиться в судебные органы с заявлением в защиту прав и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц либо интересов РФ, субъектов РФ, муниципальных образований⁷. Арбитражный-процессуальный кодекс РФ в ст. 52 предусмотрел случаи участия прокурора в этом виде судопроизводства⁸. Кодекс Административного судопроизводства РФ, вступивший в силу в сентябре 2015 года, также не обошел стороной прокуратуру, которая согласно ст. 39 КАС РФ вправе с административным иском заявлением обратиться в суд⁹. Кодекс РФ об административных правонарушениях в ст. 25.11. предусматривает полномочия прокурора в рамках дел об административном правонарушении¹⁰.

В соответствии с Законом «О прокуратуре», Генпрокурор принимает участие на заседаниях Верховного Суда РФ, он вправе обращаться в Конституционный Суд РФ по вопросам нарушения конституционных прав

⁶См.: ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // «Российская газета», N 249, 22.12.2001.

⁷ «Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 19.12.2016) // «Российская газета», N 220, 20.11.2002.

⁸ «Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 19.12.2016) // «Российская газета», N 137, 27.07.2002.

⁹ «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 13.04.2017) // «Российская газета», N 49, 11.03.2015.

¹⁰ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // «Российская газета», N 256, 31.12.2001.

граждан нормативным актом, подлежащим применению или примененным в конкретном деле (п. 6 ст. 35). Больше того, в постановлении Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 г.¹¹ определено право Генпрокурора РФ на обращение в данный судебный орган с запросом о проверке соответствия уставов и конституций субъектов РФ, Конституции РФ. Из вышесказанного, возможно сделать вывод о тесном взаимодействии прокуратуры с судебными органами, однако в судебную ветвь власти она не входит, поскольку не осуществляет правосудие.

Не наделена прокуратура и законотворческими функциями, поскольку законодательная деятельность — прерогатива Федерального Собрания РФ¹². Однако, прокуратура как надзорный орган за исполнением законов должна находиться в системе органов законодательной власти. Прокуратура не исполняет законы, а надзирает за их исполнением, поэтому органы прокуратуры стоит отнести к контролирующим органам законодательной ветви власти.

Взаимодействие прокуратуры РФ и Федерального Собрания Российской Федерации, прежде всего проявляется в том, что Парламентом принимаются законы, соблюдение которых составляет предмет прокурорского надзора. Согласно ст. 12 ФЗ «О прокуратуре РФ», Генеральный прокурор РФ освобождается от должности и назначается на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ. Председатель Совета Федерации ФС РФ в установленном Советом Федерации порядке, приводит к присяге гражданина, назначенного на должность Генпрокурора России¹³.

Говоря о взаимоотношениях прокуратуры с исполнительной властью, необходимо отметить, что первые осуществляют надзор за соблюдением

¹¹См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 N 13-П// «Вестник Конституционного Суда РФ», N 5, 2003

¹²См.: Воробьев Т.Н. Проблемы определения правового статуса прокуратуры в Российской Федерации // Современное право. 2014. N 6. С. 38 - 42.

¹³См.: Смищук С. А., Гаглова Е. В. Место прокуратуры Российской Федерации в государственно-правовом механизме (аппарате) // Молодой ученый. 2016. №14. С. 466-472.

Конституции РФ и исполнением действующих законов федеральными министерствами, государственными службами, комитетами и другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ. Указанный блок в надзорной деятельности органов прокуратуры - элемент сдерживания исполнительной ветви власти. В этой связи, подчинение прокуратуры РФ исполнительной либо судебной власти непременно приведет к разрушению сложившейся в стране системы сдержек и противовесов, увеличит вероятность нарушения законов.

Конституция РФ, при этом¹⁴, исходит из того, что прокуратура, не причисленная напрямую ни к одной из вышеупомянутых ветвей власти, не выведена за предел регулятивного воздействия принципа разделения властей. Реализация возлагаемых на нее полномочий, как отмечено в одном из решений Конституционного Суда РФ, «не должна приводить к подмене функций органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также местного самоуправления»¹⁵. Связанность прокуратуры с принципом разделения властей, которая не допускает ее вмешательства в осуществление закрепленных за иными органами власти исключительных прерогатив, тем не менее, не означает, что вопрос о ее конституционно-правовом статусе сводится к выявлению и обоснованию автономии и зависимости во взаимоотношениях с иными государственными органами.

В таком плане, с учетом обновленного наименования гл. 7 Конституции РФ «Судебная власть и прокуратура», в процессе оценки рассматриваемых изменений должна идти речь не только о расширении дискреционных полномочий законодателя в определении правового статуса

¹⁴ См., например: абз. 3 п. 2 мотивиров. части Постановления Конституционного Суда РФ от 29 мая 1998 г. N 16-П по делу о проверке конституционности части 4 статьи 28 Закона Республики Коми «О государственной службе Республики Коми» // СЗ РФ. 1998. N 23. Ст. 2626; абз. 2 п. 4 мотивиров. части Определения Конституционного Суда РФ от 7 октября 2005 г. N 341-О по запросу Сахалинской областной Думы о проверке конституционности пункта 6 статьи 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Вестник КС РФ. 2006. N 2.

¹⁵ См.: Абз. 2 п. 3 мотивиров. части Постановления Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г. N 6-П по делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации // СЗ РФ. 2000. N 16. Ст. 1774.

прокуратуры, но и также о тенденции дальнейшего обособления прокуратуры в механизме государства. Очевидно, предполагается рост роли прокуратуры в решении задач, которые выходят за пределы уголовно-правовой сферы и относятся к основным конституционным функциям государства, включая гарантирование Конституции РФ, прав и основных свобод человека и гражданина, охрану суверенитета, обеспечение согласованного взаимодействия и функционирования органов государственной власти.

В Постановлении от 17 февраля 2015 г. N 2-П КС РФ был сделан акцент на том, что в процессе определения статусных характеристик прокуратуры законодателю не принадлежит полная свобода усмотрения и он должен учитывать конституционно-правовую природу данного государственно-властного института, в том числе исходя из исторически сложившегося понимания его предназначения и роли в правовой системе РФ и ее правовых традиций.¹⁶ Как следует из Постановления, возлагаемые на прокуратуру публичные функции по осуществлению надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, рассматриваться могут как характеризующие основу конституционно-правового статуса прокуратуры. Этот статус теснейшим образом связан с конституционными ценностями верховенства закона, укрепления законности, единства правового пространства, защиты прав и свобод гражданина и человека, а также охраняемых законом интересов государства и общества.

Функция надзора за исполнением законов, осуществляемая прокуратурой, как отмечается в Постановлении, является «самостоятельной формой реализации контрольной функции государства» (абзац 4 п. 3 мотивиров. части). Этот факт позволяет прокурорский надзор выделить в системе государственной власти, с одной стороны, а также отграничить его от реализуемых другими государственными органами функций

¹⁶См.: абзац 1 п. 3 мотивиров. части Постановления Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 N 2-П// «Вестник Конституционного Суда РФ», N 2, 2015

государственного контроля - с другой. Данный подход имеет существенное значение в свете выраженной Конституционным Судом РФ правовой позиции, в соответствии с которой, контрольная функция свойственна всем органам государственной власти в пределах компетенции, закрепленной за ними.¹⁷

Предназначение, пределы и содержание деятельности прокуратуры раскрываются посредством анализа содержания и характера ее деятельности, то есть функций. Прокуратура реализует свою деятельность не через одну, а через несколько функций, так как по своему положению в системе правоохранительных государственных органов она относится к полифункциональным органам¹⁸.

Итак, прокуратура представляет собой независимую систему государственных органов, которая не входит ни в систему органов исполнительной власти, ни в систему органов судебной власти, ни тем более законодательной, по существу являясь самостоятельной - контрольной - ветвью власти.

Отдельные ученые-правоведы полагают, что для обозначения самостоятельного правового статуса прокуратуры, целесообразно вывести норму о прокуратуре из гл. 7 Конституции РФ, либо изложить ее в специальной главе, назвав ее, к примеру, «Прокурорский надзор»¹⁹. Вместе с тем представляется, что принятая в 2014 году поправка к Конституции РФ в определенной степени способствовала разрешению проблемы «ассоциирования» прокуратуры с судебной ветвью власти, поскольку

¹⁷ См.: Абз. 2 п. 11 мотивиров. части Постановления Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 г. N 18-П // СЗ РФ. 1997. N 50. Ст. 5711; абз. 2 п. 2 мотивиров. части Постановления Конституционного Суда РФ от 16 июля 2004 г. N 14-П // СЗ РФ. 2004. N 30. Ст. 3214; абз. 3 п. 3 мотивиров. части Постановления Конституционного Суда РФ от 18 июля 2008 г. N 10-П // СЗ РФ. 2008. N 31. Ст. 3763; абз. 2 п. 2.1 мотивиров. части Определения Конституционного Суда РФ от 29 января 2015 г. N 185-О // Архив КС РФ. 2015.

¹⁸ См.: Бобров, В. К. Прокурорский надзор: учебник для бакалавров / В. К. Бобров. М.: Издательство Юрайт, 2013. С. 23.

¹⁹ См., например: Байкин И.М. Прокуратура и судебная власть. URL: www.juristlib.ru/book_4936.html; Бессарабов В.Г. Прокуратура в системе органов государственного контроля: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 13; Мельников Н.В. Место прокуратуры в системе органов государственной власти России. URL: www.law.vl.ru.

название гл. 7 Конституции РФ дополнено словосочетанием «и прокуратура». Это обстоятельство в определенной степени укрепило конституционно-правовой статус органов прокуратуры.

Итак, органы прокуратуры призваны быть важным инструментом в системе сдержек и противовесов всех ветвей власти. Помимо этого, они должны способствовать достижению согласованности в действиях властей, уравнивать их, чтобы ни одна из ветвей не смогла занять доминирующее положение над другими. Различия в способах осуществления властных полномочий теми либо другими органами государства, не должны нарушать единства власти. Прокуратура РФ с ее функциями, полномочиями, задачами и особой ролью в государственном механизме, призвана обеспечить указанное единство и надзор за конституционностью и законностью, не относясь к законодательной, исполнительной или судебной власти, а также не представляя собой какую-либо иную самостоятельную ветвь государственной власти.

1.2. Система и структура органов прокуратуры

В настоящее время систему органов прокуратуры составляют: Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним военные и другие специализированные (природоохранные и транспортные) прокуратуры, научные и образовательные организации, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, прокуратуры районов и городов, иные территориальные, военные и другие специализированные прокуратуры (транспортные, природоохранные прокуратуры, прокуратуры по надзору за выполнением законов в учреждениях исправительной системы, прокуратуры по надзору за выполнением законов на объектах с особым режимом, прокуратура Московского метрополитена).

Рассмотрим подробнее структуру всех обозначенных звеньев.

Работой Генеральной прокуратуры РФ руководит Генеральный прокурор РФ, который на должность назначается Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ. Генеральный прокурор РФ имеет в распоряжении первого заместителя и заместителей, одним из которых является Главный военный прокурор, назначаемых и освобождающихся от должности - аналогично. Представление относительно их назначения или их освобождения от должности, Президенту РФ вносит Генеральный прокурор РФ²⁰.

Структура Генеральной прокуратуры РФ представлена главными управлениями, управлениями и отделами (в составе управлений, на правах управлений), а также Главной военной прокуратурой.

Главную военную прокуратуру возглавляет заместитель Генпрокурора РФ - Главный военный прокурор. Работой Главных управлений, отделов на правах управлений и управлений руководят соответствующие начальники (старшие помощники Генпрокурора РФ), а их заместители, а также начальники отделов в составе управлений, являются помощниками Генпрокурора РФ. Помимо должностей начальников и заместителей, в управлениях, главных управлениях, отделах, устанавливаются должности прокуроров и старших прокуроров.

В Генпрокуратуре РФ действуют научно-консультативный совет и коллегия. Коллегия - совещательный орган, в ее состав коллегии входят группы должностных лиц, одни из которых – члены коллегии по причине назначения их на определенную должность, другие - прокурорские работники, в состав коллегии введенные Генеральным прокурором. В состав коллегии по должности входят Генпрокурор РФ (председатель коллегии), его заместители и первый заместитель.

На заседаниях обсуждаются наиболее значимые вопросы деятельности прокуратуры по обеспечению правопорядка и законности, обсуждаются

²⁰См.: Абдуллаев Э.М., Гутиев З.С. Новеллы Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и некоторые аспекты процедуры назначения на должность прокурора субъекта Российской Федерации // Современное право. 2016. N 5. С. 40 - 42.

проблемы надзорной деятельности, осуществления и организации уголовного преследования, расстановки и подбора кадров, заслушиваются доклады руководителей подразделений Генпрокуратуры РФ, прокуроров субъектов РФ и к ним приравненных прокуроров²¹.

Научный консультативный совет при Генпрокуратуре РФ (возглавляет его Генеральный прокурор РФ) осуществляет научное сопровождение органам прокуратуры РФ в исполнении задач, возложенных Федеральным законом от 17.01.1992 N 2202-1. На заседаниях совета рассматривают вопросы, касающиеся организации и деятельности органов прокуратуры, после чего принимают решение, носящее рекомендательный характер²². Впоследствии оно направляется руководству, рассматривающему вопрос о необходимости практического его использования. Некоторые решения направляют в законодательные органы, а также в отделы, управления и институты Генпрокуратуры РФ для совершенствования практической деятельности.

Прокуратуры российских субъектов и приравненные к ним военные, природоохранные и транспортные (специализированные) прокуратуры, возглавляют соответствующие прокуроры, которые в своем расположении имеют первых заместителей и заместителей. В указанных прокуратурах образуются коллегии, председателем которых всегда выступает прокурор субъекта РФ (прокурор какой-либо специализированной прокуратуры). Также в состав коллегии включаются назначаемые председателем прокурорские работники и должностные лица в связи с занимаемой должностью. По должности в коллегиях входят заместители и первый заместитель прокурора субъекта РФ (специализированной прокуратуры).

²¹См.: п. п. 5.1 - 5.4 Приказа Генпрокуратуры России от 11.05.2016 N 276 «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации»// "Законность», N 8, 2016.

²²См.: Приказ Генпрокуратуры РФ от 03.01.1996 N 1 «Об образовании при Генеральной прокуратуре Российской Федерации Научно-консультативного совета»// «Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора РФ», М., 1999

Коллегия - совещательный орган, на основе решений которого прокурорами субъектов РФ, приравненными к ним военными, транспортными и природоохранными прокурорами издаются приказы²³.

Структуру прокуратур субъектов РФ и приравненных прокуратур составляют управления и отделы (в составе управлений, на правах управлений). Здесь, например, должны формироваться управление по надзору за дознанием, следствием и оперативно-розыскной деятельностью, отдел кадров, отдел по надзору за процессуальной деятельностью в органах следственного комитета, отдел по надзору за следствием в по субъекту РФ, отдел по надзору за выполнением законодательства в области экономики и соблюдения прав предпринимателей, отдел по обеспечению участия прокуроров в арбитражном и гражданском процессе и др.

Прокуроры субъектов РФ и приравненные к ним прокуроры могут иметь помощников по особым поручениям, чей статус соответствует статусу заместителя начальника управления.

Так, в аппарат прокуратуры Самарской области входят:

- Старшие помощники прокурора области (по надзору за исполнением законов о международных отношениях, федеральной безопасности, противодействию терроризму и экстремизму; по взаимодействию с представительными и исполнительными органами; по обеспечению собственной безопасности; по правовому обеспечению; по взаимодействию со СМИ);

- Помощник прокурора области по особым поручениям;

- Отдел кадров и организационный отдел;

- Управление по надзору за исполнением федерального законодательства (включающее отделы: по надзору за исполнением законодательства в сфере экономики; за соблюдением прав и свобод граждан; за исполнением законов о защите интересов государства и общества; за соблюдением прав предпринимателей);

²³ См.: Стрельников В. Система управления в прокуратуре // ЭЖ-Юрист. 2011. N 25. С. 7.

- Уголовно-судебное управление (включающее отделы: по обеспечению участия прокурора в кассационной и надзорных стадиях уголовного производства; апелляционный отдел; отдел государственных обвинителей);

- Управление по надзору за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью (включающее отделы: по надзору за процессуальной деятельностью следственного управления Следственного комитета РФ по СО; за следствием в ГУ МВД РФ и УФСКН РФ по Самарской области; за дознанием ГУ МВД РФ, УФСКН РФ, УФССП РФ, МЧС РФ по Самарской области и оперативно-розыскной деятельностью);

- Управление правовой статистики;

- Отделы по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, а также о несовершеннолетних и молодежи;

- Управление по обеспечению участия прокурора в гражданском и арбитражном процессе, включающее соответствующие отделы;

- Отдел по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях;

- Отделы писем и приема граждан; планирования труда; финансирования; бухгалтерского учета и отчетности; общего и особого делопроизводства; материально-технического обеспечения; эксплуатации зданий и транспорта²⁴.

Прокуратуры субъектов РФ и приравненные к ним органы прокуратуры:

- осуществляют функцию прокурорского надзора и иные направления деятельности;

- осуществляют оперативное управление объектами хозяйственного и социально-бытового назначения, имеющимися у них;

- взаимодействуют с иными прокуратурами;

- осуществляют прочие виды деятельности.

²⁴См.: Прокуратура Самарской области <http://www.samproc.ru/structure/apparat/>

Образовательные и научные организации системы прокуратуры помимо научной и исследовательской деятельности, а образовательные организации - и учебного процесса, как и прокуратуры субъектов РФ, осуществляют оперативное управление имеющимися у них объектами хозяйственного и социально-бытового назначения.

Организационная структура прокуратур районов и городов аналогична структуре вышестоящих прокуратур, но менее сложна²⁵. Тем не менее, по решению Генпрокурора РФ здесь также могут образовываться отделы. Названные прокуратуры возглавляют соответствующие прокуроры. Здесь предусмотрены должности первых заместителей и заместителей прокуроров, помощников и старших помощников прокуроров, начальников отделов.

В Самарской области создана прокуратура по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах; Самарская прокуратура по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях Самарской области; Тольяттинская прокуратура по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях Самарской области²⁶.

Военной прокуратурой осуществляется прокурорский надзор и другие направления работы прокуратуры в Вооруженных Силах РФ, войсках национальной гвардии РФ, военных формированиях и органах, которые созданы в соответствии с законами и другими нормативно-правовыми актами²⁷.

Систему органов военной прокуратуры составляют Главная военная прокуратура, военная прокуратура военных округов, ракетных войск стратегического назначения, флотов, Московская городская военная прокуратура и иные военные прокуратуры, приравняемые к прокуратурам субъектов РФ, военные прокуратуры объединений, гарнизонов, соединений и

²⁵См.: Мыщыков А.Я. Прокурорской системе быть // Законность. 2014. N 10. С. 19 - 21.

²⁶См.: Прокуратура Самарской области <http://www.samproc.ru/structure/special/>

²⁷См.: Котов А.А. Проблемы реализации военным прокурором полномочий // Право в Вооруженных Силах. 2015. N 9. С. 33 - 38.

иных военных прокуратур, приравняемых к прокуратурам районов и городов.

По решениям Главного военного прокурора в прокуратурах, приравняемых к прокуратурам районов и городов, могут образовываться прокурорские участки. Как уже было отмечено, органы военной прокуратуры возглавляются заместителем Генпрокурора РФ (он же - Главный военный прокурор, руководящий деятельностью Главной военной прокуратуры).

Раскрывая систему российской прокуратуры, ст. 11 ФЗ о прокуратуре, помимо должностных лиц указанного органа называет образовательные, научные учреждения, редакции печатных изданий, однако в ст. 1 данного закона, вышеуказанные субъекты не обозначены. Можно, конечно, обосновать, что ст. 1 раскрывает понятие прокуратуры только как органа и не подразумевает ее другие составляющие, но, тем не менее, мы согласны с мнением И. В. Ткачева относительно целесообразности уточнения статьи 1 Закона о прокуратуре, и изложения ее в следующем виде: «Прокуратура РФ является единой федеральной централизованной системой государственных органов, образовательных и научных учреждений, редакций печатных изданий, являющихся юридическими лицами. Органами прокуратуры от имени Российской Федерации осуществляется надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории РФ законов»²⁸.

1.3. Принципы организации и деятельности, компетенция прокуратуры

Термином «принцип» обозначается обобщенное выражение определенного явления, его можно определить через такие понятия как «требование», «обязанность», «основное начало», «идея» и т.п.

²⁸См.: Ткачев И.В. Проблемы законодательного регулирования деятельности прокуратуры // Законность. 2014. N 12. С. 7 - 10.

Принципами организации и деятельности органов прокуратуры являются основные правовые положения, которые выражают сущность и природу организации прокуратуры, осуществляемого ею надзора, а также других предусмотренных законом направлений деятельности.

Из анализа статьи 4 Федерального закона о прокуратуре, организация и деятельность органов прокуратуры основывается на основных принципах: гласности; единства и централизации; законности; независимости прокуроров от органов власти всех уровней и подчинения только закону; единоначалия.

Законность является общеправовым конституционным принципом. Принцип законности в деятельности прокуратуры - требование к прокурорам, во-первых, основывать свою деятельность на законе, а, во-вторых, преследовать цель обеспечения верховенства закона, укрепления и единства законности. Реализуя правовой статус, прокуратура должна неуклонно соблюдать и правильно толковать нормы и материального, и процессуального права. Отступление от данного требования подрывает авторитет прокуратуры нанесет ущерб укреплению законности. В деятельности прокуратуры ничто не может признаваться оправдывающим нарушение законности²⁹.

«Единство» в качестве составной части второго из указанных принципов организации и деятельности органов прокуратуры, предполагает реализацию таких правил как:

- каждый прокурор функционирует как представитель целостной системы прокуратуры;
- прокуроры наделяются одинаковыми (за рядом исключений) полномочиями, отличающимися лишь в территории действия (продление срока производства дознания является исключением из рассматриваемого правила);

²⁹См.: Кожевников О.А. О некоторых вопросах организации и деятельности российской прокуратуры // Российский юридический журнал. 2014. N 4. С. 134 - 141.

- каждый вышестоящий прокурор вправе взять на себя обязательства нижестоящего.

«Централизация» прокуратуры обозначает действие таких положений как:

- прокуроры назначаются Генпрокурором РФ или же по его представлениям;

- подчиненность прокуроров следует по вертикали;

- каждый вышестоящий прокурор вправе нижестоящим прокурорам давать указания, а также отменять их необоснованные или незаконные решения.

Следующий принцип - гласность - также разъяснен в статье 4 Федерального закона от 17.01.1992 N 2202-1. Здесь закрепляется, что органы прокуратуры работают гласно в той степени, в какой это не вступит в противоречие с требованиями законодательства РФ об охране прав и свобод личности, а также законодательства РФ о государственной и другой специально охраняемой тайне; информируют органы власти всех уровней, а также население относительно состояния законности. Наряду с этим, в этом же нормативно-правовом акте закрепляется требование о том, что вне разрешения прокурора запрещается разглашать данные проверок, проводящихся органами прокуратуры, вплоть до их завершения.

Между тем, в соответствии с Постановлением Конституционного Суда РФ от 18.02.2000 N 3-П, одно лишь положение п. 2 ст.5 Федерального закона «О прокуратуре РФ» не может послужить основанием отказа в предоставлении гражданам возможности ознакомиться с непосредственно затрагивающими их права и свободы материалами прокурорских проверок. Ограничение права, вытекающего из ст. 24 (ч. 2) Конституции РФ, допустимо лишь согласно федеральным законам, устанавливающим специальный правовой статус не подлежащей распространению информации, обусловленный ее содержанием. При том каждому должна быть обеспечена защита этого права в суде, а суд не может быть лишен возможности

определять, обоснованно ли по существу признание конкретных сведений не подлежащими распространению³⁰.

Еще один принцип - независимость прокуроров от органов власти и общественных объединений, подчинение их только закону - один из основополагающих. Независимость прокуроров обеспечивает целый комплекс гарантий.

Воздействие в какой-либо форме со стороны федеральных органов власти, органов власти субъектов РФ, местного самоуправления, общественных объединений, СМИ, их представителей, должностных лиц на прокурора с целью оказать влияние на принимаемые ими решения или воспрепятствования в какой-либо форме деятельности прокурора влечет за установленную законодательством ответственность.

Гарантией независимости является также то, что даже отстраненный прокурор (в случае расследования в его отношении уголовного дела), сохраняет право на получение денежного довольствия в размере должностного оклада, доплат за классный чин (оклада по воинскому званию) и доплат за выслугу лет.

Оклады работникам прокуратуры устанавливаются Правительством РФ³¹ по представлению Генпрокурора РФ в процентном соотношении к должностному окладу первого заместителя Генпрокурора РФ, который составляет 80% должностного оклада Председателя ВС РФ. Денежное вознаграждение Генпрокурору РФ устанавливает Президент РФ³².

Вопрос о принципе единоначалия в прокурорском надзоре весьма сложен. Отметим, что в ст. 4 ФЗ О прокуратуре РФ, посвященной принципам, он не нашел своего отражения. Между тем, формы

³⁰См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.02.2000 N 3-П// "Вестник Конституционного Суда РФ", N 3, 2000

³¹См.: Постановление Правительства РФ от 30.07.2005 N 467(ред. от 24.12.2014) «Об установлении должностных окладов прокурорских работников органов прокуратуры Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 08.08.2005, N 32, ст. 3312.

³²См.: Указ Президента РФ от 26.07.2005 N 877(ред. от 30.09.2013, с изм. от 14.12.2013) «Об оплате труда Генерального прокурора Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 01.08.2005, N 31, ст. 3205.

руководства деятельностью прокуратуры обладают существенным значением для повышения эффективности такой деятельности. Учитывая недостатки и достоинства таких видов управления, как коллегиальность и единоначалие, законодатель, применительно к прокуратуре, избрал последнее. Вполне вероятно, что в условиях роста преступности и нарушения законности единоначалие более оправданно практически.

Рассматриваемый принцип нашел отражение в п. 1 ст. 14 Закона о прокуратуре, где указано, что во главе Генеральной прокуратуры РФ стоит Генеральный прокурор РФ, тем самым он является единоличным руководителем центрального органа прокурорской системы. Тем не менее, данное определение единоначалия стоит признать ограниченным, и представляется, что данный принцип более четкое закрепление получил в п. 1 ст. 17 указанного закона, согласно которому - Генпрокурор осуществляет руководство органами прокуратуры. Аналогичные указания предусмотрены в отношении прокуроров субъектов РФ (п. 1 ст. 15), городов, районов (ст. 16). Они все возглавляют соответствующие прокурорские органы и единолично руководят ими.

Говоря о компетенции прокуратуры РФ, в рамках данного параграфа, обозначим лишь общие направления, поскольку каждое из ее звеньев, обладает рядом особенностей.

Кроме прокурорского надзора законодательством предусмотрены и другие направления деятельности органов прокуратуры:

- осуществление уголовного преследования согласно полномочиям, установленным уголовно-процессуальным законом Российской Федерации;
- координация деятельности всех правоохранительных органов в борьбе с преступными посягательствами;
- участие при рассмотрении дел в судах общей юрисдикции и арбитражных судах;
- внесение представлений на решения, определения, приговоры и постановления судов, противоречащие закону;

- участие в правотворческой деятельности.

Согласно ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 17.01.1992 N 2202-1, на прокуратуру РФ не могут возлагаться функции, не предусмотренные федеральными законами.

Однако в 2016 г. вступил в силу Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»³³. К субъектам профилактики правонарушений данный Закон включил органы прокуратуры РФ, тем самым, расширив полномочия прокурора, установленные Федеральным законом от 17 января 1992 г. N 2202-1.

Представляется, что расширение полномочий прокуроров без внесения в Закон о прокуратуре соответствующих изменений - недопустимо.

Такую позицию разделяет и А.Ю. Винокуров, ранее обративший внимание на тот факт, что законодатели несколько абстрагировались от норм статутного нормативного акта о прокуратуре, наделяя прокуроров гораздо более широкими полномочиями и не внося корреспондирующие изменения в Федеральный закон от 17 января 1992 г. N 2202-1³⁴.

Видные исследователи В.Г. Бессарабов, И.С. Викторов, А.Х. Казарин и др. также придерживаются позиции, что полномочия, которыми прокурор наделен для осуществления надзора за соблюдением законов, перечисляются в ст. 22 Закона от 17 января 1992 г. N 2202-1 и расширительному толкованию никак не подлежат³⁵.

Помимо этого, в обязанности прокуратуры РФ Федеральный закон от 23.06.2016 N 182-ФЗ вменил требование обеспечить доступ к информации о деятельности по профилактике правовых нарушений способами, которые предусмотрены законодательством РФ об обеспечении доступа к информации относительно деятельности государственных органов и органов

³³См.: Федеральный закон от 23.06.2016 N 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // «Российская газета», N 139, 28.06.2016

³⁴См.: Винокуров А.Ю. Актуальные вопросы организации и деятельности прокуратуры: Избранные статьи. М., 2012. С. 52, 53.

³⁵См.: Воеводина Т.Г. Профилактика правонарушений и прокурорский надзор: проблематичные новеллы законодательства // Законодательство и экономика. 2016. N 9. С. 58 - 62.

МСУ, а также посредством размещения ее в СМИ по официальным запросам, рассылки статистических и справочных материалов, проведения пресс-конференций, если федеральными законами не установлено иное. Однако этим требованием нарушается принцип независимости в деятельности прокуратуры и недопустимость вмешательства в ее деятельность.

Таким образом, полагаем, что вступление в действие Федерального закона от 23 июня 2016 г. N 182-ФЗ способно породить массу вопросов относительно его применения, которые органами прокуратуры будут решаться согласно полномочиям, предоставленным Федеральным Законом «О прокуратуре в РФ».

Итак, принципы организации и деятельности прокуратуры - это руководящие основополагающие идеи, начала, обусловленные закономерностью развития общественных отношений, которые воплощены в правовых положениях, составляющих основу функционирования прокуратуры РФ. Указанные принципы, среди прочего, можно подразделить на установленные Конституцией РФ, либо вытекающие из ее положений, и содержащиеся в других законах.

Таким образом, Прокуратура РФ с ее функциями, полномочиями, задачами и особой ролью в государственном механизме, призвана обеспечить единство власти и надзор за конституционностью и законностью, не относясь к законодательной, исполнительной или судебной власти, а также не представляя собой какую-либо иную самостоятельную ветвь государственной власти.

В настоящее время систему органов прокуратуры составляют: Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним военные и другие специализированные (природоохранные и транспортные) прокуратуры, научные и образовательные организации, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, прокуратуры районов и городов, иные территориальные, военные и другие специализированные прокуратуры. Организация и деятельность органов

прокуратуры основывается на основных принципах: гласности; единства и централизации; законности; независимости прокуроров от органов власти всех уровней и подчинения только закону; единоначалия.

Глава 2. Проблемы реализации функций прокуратуры

2.1. Основные функции прокуратуры

Дополнения и изменения Закона о прокуратуре, коснулись и основных функций российской прокуратуры. В рамках данного параграфа, уделим внимание некоторым из них.

Функции прокуратуры как органа государства проявляются в качестве составных элементов функций государства, т. е. основных направлений деятельности, отражающих сущность государства и задачи, стоящие перед ним. Функциями прокуратуры следует признать основные направления ее деятельности, которые отражают ее сущность и правовую природу, опосредованные местом прокуратуры в механизме государства и направленные на решение объективно возлагаемых на нее действующим законодательством задач³⁶.

В абзаце 1 п. 2 ст. 1 указано, что прокуратура РФ осуществляет надзор за выполнением законов Следственным комитетом РФ, федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными), исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, военного управления, контроля, их должностными лицами, субъектами общественного контроля за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания и содействия находящимся там лицам, органами управления, руководителями некоммерческих и коммерческих организаций, а равно за соответствием законодательству издаваемых ими

³⁶См.: Курцер К. М. Организационно-правовые основы реализации правоохранительной функции прокуратуры в экономической сфере: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 8.

нормативных актов. Например, при проверке образовательных учреждений, нередко выявляются нарушения требований ФЗ «О персональных данных».

Так, прокуратурой Красноглинского района г. Самары была проведена проверка исполнения образовательными учреждениями требований ФЗ «О персональных данных». В ходе проверки установлено, что 12 образовательных учреждений осуществляют обработку персональных данных с нарушением требований закона. По результатам проверки в отношении юридических лиц и их директоров возбуждены административные дела по ст. 13.11 КоАП РФ. Помимо этого, в адрес руководителей учреждений внесены представления об устранении нарушений закона. В настоящий момент акты прокурорского реагирования находятся на стадии рассмотрения.³⁷

Надзор за выполнением законов органами, которые осуществляют оперативно-розыскную деятельность, предварительное следствие и дознание (абз. 3 п. 2 ст. 1, ст. ст. 29 - 30). Представляется, что данную функцию следует разделить на такие направления как: надзор за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности; надзор за исполнением законодательства в досудебном производстве по уголовным делам.

В первом из них, имеющем свой предмет и задачи, прокурор имеет особые полномочия, обусловленные его спецификой. Во втором же, закон должен учесть не только лишь правоохранительные органы, но и иных субъектов, участвующих в досудебных стадиях уголовного производства. Напомним, что УПК РФ, кроме прокурора, начальника следственного отдела, следователя, дознавателя, органа дознания, выделяет участников уголовного производства со стороны обвинения, где упоминает частного обвинителя, потерпевшего, гражданского истца, их представителей, участников судопроизводства со стороны защиты, других участников уголовного

³⁷См.: Прокуратурой Красноглинского района г. Самары проведена проверка исполнения образовательными учреждениями требований Федерального закона «О персональных данных»// http://www.samproc.ru/news/116/16400/?sphrase_id=3411

производства (гл. 8). Указанные субъекты также способны нарушить правовые нормы. В частности, нередки случаи получения взятки сотрудниками правоохранительных органов. Так, прокуратурой города Чапаевска признано законным постановление следователя СО по г. Чапаевску СУ СКР по Самарской области о возбуждении дела по ч. 3 ст. 291 УК РФ (получение взятки за незаконные действия) в отношении местной жительницы.

Согласно версии следствия, в 2017 г. ОЭБ и ПК О МВД по Чапаевску проводилась проверка по факту присвоения директором «Евросеть-Ритейл» О. Добрыниной вверенных ей материальных ценностей. В ходе проверки подозреваемая вызвана для дачи объяснений в городской отдел полиции. Желая избежать привлечения к ответственности, в служебном кабинете женщина передала оперуполномоченному ОЭБ и ПК взятку в размере 50 тыс. рублей и была задержана на месте преступления.

В настоящий период по уголовному делу проводят необходимые следственные действия. Ход расследования состоит под контролем прокуратуры города³⁸.

Функция уголовного преследования согласно полномочиям, установленными УПК РФ (абз. 6 п. 2 ст. 1), будет рассмотрена в рамках одного из следующих параграфов нашего исследования.

Прокуратура осуществляет координацию деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью (абз. 7 пункта 2 ст. 1, ст. 8). В целях эффективного осуществления данной координации, а также надзора за соблюдением законов органами оперативно-розыскной деятельности, дознания и предварительного следствия, прокуратуре надлежит иметь информационную базу, касающуюся преступности, ее динамики и состояния. В этой связи, Федеральным законом от 07.02.2011 г. N 4-ФЗ на Генпрокуратуру Российской Федерации возлагается ведение

³⁸См.: Возбуждено уголовное дело по факту дачи взятки сотруднику полиции за непривлечение к уголовной ответственности <http://www.samproc.ru/news/85/16374/>

государственного статистического учета сообщений и заявлений о преступлениях, раскрываемости преступлений, состояния преступности, результатов и состояния прокурорского надзора и следственной работы³⁹. Задача данного регистрационного аналитического направления, заключается в создании единой, независимой статистической отчетности о борьбе с преступностью⁴⁰. Тем не менее, упоминаний об этой функции в Законе о прокуратуре на сегодняшний день не предусмотрено.

Федеральным законом от 17.07.2009 N 171-ФЗ⁴¹ в Закон о прокуратуре была введена ст. 9.1 – «Проведение антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов». Указанной статьей прокуратура РФ наделена видом деятельности, несомненно требующим внесения ее в статью 1 Закона.

В Законе о прокуратуре также не нашли отражения полномочия прокурора, закрепившиеся в других законах, например, в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ⁴². Так, ст. 9 данного Закона предписывает до 1 сентября года, предшествующего году плановой проверки, органам государственного надзора (контроля), органам муниципального контроля, отправлять проекты планов проведения проверок в органы прокуратуры, в целях рассмотрения их на предмет законности и внесения предложений руководителям органов госконтроля (надзора) о проведении плановых проверок.

³⁹См.: Федеральный закон от 07.02.2011 N 4-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О полиции»// «Парламентская газета», N 7, 11-17.02.2011.

⁴⁰См.: Назаров О.В. О некоторых аспектах укрытия преступлений от учета // Законодательство и экономика. 2015. N 6. С. 42 - 51.

⁴¹См.: Федеральный закон от 17.07.2009 N 171-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с принятием Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // «Российская газета», N 132, 21.07.2009.

⁴²См.: Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 22.02.2017) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // «Парламентская газета», N 90, 31.12.2008.

Указанными органами рассматриваются предложения органов прокуратуры, а по итогам рассмотрения в органы прокуратуры направляются ежегодные утвержденные планы⁴³.

В качестве одной из функций прокуратуры, признается возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования согласно полномочиям, установленным КоАП РФ и иными федеральными законами⁴⁴.

Так, прокуратурой Куйбышевского района города Самары проведена проверка соблюдения районной администрацией требований законодательства о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. В ходе проверки установлено, что администрацией района, в нарушение положений закона, не размещена информация о проведении проверки в отношении юридического лица на сайте в системе «Единый реестр проверок». Для устранения обозначенных нарушений, прокурором района внесено представление в адрес главы администрации, по результатам рассмотрения которого, должностное лицо было привлечено к дисциплинарной ответственности.

Помимо этого, в отношении должностного лица было возбуждено административное дело согласно ч. 2 ст. 13.27 КоАП РФ (неразмещение в сети «Интернет» сведений о деятельности государственных органов и органов МСУ в случаях, если федеральным законом установлена обязанность по размещению данных сведений в сети «Интернет»).

В настоящий период, соответствующий акт реагирования находится на стадии рассмотрения⁴⁵.

Представляется, что выделение обозначенной нормы как отдельной функции на вряд ли оправданно, поскольку подобные положения уже

⁴³См.: Сводные планы субъектов предпринимательства на 2017 год // <http://www.samproc.ru/plan/2017/svodnye-planu-subektov-predprinimatelstva-na-2017-god/>

⁴⁴См.: Субанова Н.В. К вопросу об осуществлении прокуратурой функции административного преследования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. N 4. С. 67 - 73.

⁴⁵См.: Прокуратурой Куйбышевского района г. Самары проведена проверка соблюдения администрацией района требований законодательства о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. <http://www.samproc.ru/news/117/16401/>

содержатся в Законе. Например, в ст. 25 указывается, что исходя из характера нарушения закона, прокурор выносит мотивированное постановление о возбуждении производства об административном правонарушении. Такое постановление рассматривается уполномоченным на то должностным лицом или органом в установленный законом срок. О результатах рассмотрения прокурор оповещается в письменной форме. Ч. 3 ст. 27 Закона о прокуратуре устанавливает, что когда нарушение прав и свобод личности имеет характер административного правонарушения, то прокурор возбуждает производство об административном правонарушении либо незамедлительно передает сообщение о правонарушении, а также материалы проверки должностному лицу или органу, полномочным рассматривать дела об административных правонарушениях. Помимо этого, указанное полномочие не обладает самостоятельным значением, поскольку возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования является реагированием на административный проступок, который выявляется в рамках надзора за соблюдением Конституции РФ, действующих в РФ законов, и надзора за соблюдением прав и свобод личности.

Согласно ч. 4 ст. 1 Закона о прокуратуре РФ, она участвует в правотворческой деятельности. Указанное положение свое развитие получило в ст. 9 ФЗ, согласно которой прокурор, при установлении необходимости совершенствования нормативно-правовых актов может вносить в законодательные органы и органы с правом законодательной инициативы, предложения о дополнении, изменении, об отмене или принятии законов и иных нормативно-правовых актов. Однако никакие статьи Федерального закона какими-либо властными полномочиями прокуроров не наделяют. Ни Генпрокурору РФ, ни прокурорам субъектов РФ, не было предоставлено права законодательной инициативы⁴⁶. В связи с

⁴⁶См.: Шалумов М.С., Шалумова Н.Э. Участие в правотворческой деятельности как функция современной российской прокуратуры // Актуальные проблемы российского права. 2015. N 5. С. 126 - 132.

этим высказывалось мнение, что внесение предложений по совершенствованию законодательства через Президента России, депутатов Федерального Собрания и иных субъектов нельзя назвать исполнением государственной функции, так как такие права предоставлены любому гражданину РФ, и они не влекут никаких обязательств субъектов законодательной инициативы⁴⁷.

Представляется, что если все-таки согласиться с формальным закреплением функции участия в правотворческой деятельности, следует признать необходимость законодательного, в т. ч. конституционного, подтверждения указанной функции прокуратуры посредством предоставления Генпрокурору РФ и подчиненным ему прокурорам субъектов РФ, прав на законодательную инициативу.

Итак, при рассмотрении прокуратуры РФ как многофункционального органа, следует подчеркнуть, что анализ правоприменительной практики и действующего законодательства свидетельствует о том, что надзор за исполнением законодательства продолжает оставаться главной функцией прокуратуры РФ. Обладая чертами, свойственными всем функциям прокуратуры, надзор имеет такие свойства, благодаря которым он занимает особенное место среди них, так как является первичной деятельностью прокуратуры, направленной на выявление любого нарушения закона, вне зависимости от степени причиняемого для общества вреда; по задачам и целям надзор предшествует иным функциям; полномочия прокуроров при осуществлении других функций - логическое развитие его надзорных полномочий.

2.2. Общенадзорные функции прокуратуры

⁴⁷См., например: Шалумов М.С. Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства. С. 101 - 102.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2015 г. N 2-П был сделан акцент на том, что в процессе определения статусных характеристик прокуратуры законодателю не принадлежит полная свобода усмотрения и он должен учитывать конституционно-правовую природу данного государственно-властного института, в том числе исходя из исторически сложившегося понимания его предназначения и роли в правовой системе РФ и ее правовых традиций.⁴⁸ Как следует из Постановления, возлагаемые на прокуратуру публичные функции по осуществлению от имени государства надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, рассматриваться могут как характеризующие основу конституционно-правового статуса прокуратуры, при том, что этот статус теснейшим образом связан с конституционными ценностями верховенства закона, укрепления законности, единства правового пространства, защиты прав и свобод гражданина и человека, а также охраняемых законом интересов государства и общества.

Функция надзора за исполнением законов, осуществляемая прокуратурой, как отмечается в Постановлении, является «самостоятельной формой реализации контрольной функции государства» (абзац 4 п. 3 мотивиров. части). Этот факт позволяет прокурорский надзор выделить в системе государственной власти, с одной стороны, а также отграничить его от реализуемых другими государственными органами функций государственного контроля - с другой. Данный подход имеет существенное значение в свете выраженной Конституционным Судом РФ правовой позиции, в соответствии с которой, контрольная функция свойственна всем органам государственной власти в пределах компетенции, закрепленной за ними.⁴⁹

⁴⁸См.: абзац 1 п. 3 мотивиров. части Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 N 2-П// «Вестник Конституционного Суда РФ», N 2, 2015

⁴⁹См.: Абз. 2 п. 11 мотивиров. части Постановления Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 г. N 18-П // СЗ РФ. 1997. N 50. Ст. 5711; абз. 2 п. 2 мотивиров. части Постановления Конституционного Суда РФ от 16 июля 2004 г. N 14-П // СЗ РФ. 2004. N 30. Ст. 3214; абз. 3 п. 3 мотивиров. части Постановления Конституционного Суда РФ от 18 июля 2008 г. N 10-П // СЗ РФ. 2008. N 31. Ст. 3763; абз. 2 п. 2.1

Предназначение, пределы и содержание деятельности прокуратуры раскрываются посредством анализа содержания и характера ее деятельности, то есть функций. Прокуратура реализует свою деятельность не через одну, а через несколько функций, так как по своему положению в системе правоохранительных государственных органов она относится к полифункциональным органам⁵⁰.

В современной ситуации продолжающихся поисков адекватного сопряжения ценностей «сильного и суверенного государства» вопросы сущности прокурорского надзора, его роли и места в конституционном механизме РФ, включая соотношение с принципом разделения властей и прочими направлениями государственной контрольно-надзорной деятельности, также как и вопросы порядка и оснований реализации прокуратурой проверочных мероприятий, обретают особую актуальность.⁵¹

Так, в 2015 году в ходе проведения ЕГЭ прокурорами было выявлено больше 800 нарушений законодательства, для их устранения внесено было более 300 представлений, в результате рассмотрения которых порядка 350 должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности, принесено 11 протестов, возбуждено 20 дел об административных правонарушениях, направлено в судебные органы 15 исковых заявлений.

Результаты обобщения свидетельствуют, что при проведении ЕГЭ допущены нарушения положений Федерального закона «Об образовании в РФ», Порядка проведения ГИА по образовательным программам среднего общего образования, а также социальных и других прав обучающихся.

В ряде субъектов РФ прокурорами выявлены несоответствующие федеральному законодательству нормативные акты, регламентирующие

мотивиров. части Определения Конституционного Суда РФ от 29 января 2015 г. N 185-О // Архив КС РФ. 2015.

⁵⁰ См.: Бобров, В. К. Прокурорский надзор: учебник для бакалавров / В. К. Бобров. М.: Издательство Юрайт, 2013. С. 23.

⁵¹ См.: Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2015. N 5. С. 9 - 23.

процедуру проведения ЕГЭ. Протесты были рассмотрены и удовлетворены, ряд положений локальных правовых актов отменено либо изменено.

Перед проведением экзамена выявлены нарушения в техническом состоянии транспортных средств, подвозящих обучающихся к пунктам сдачи экзаменов. В нарушение норм Федерального закона от 10.12.1995 г. N 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», Правил дорожного движения РФ⁵², Правил перевозки группы детей автобусами⁵³ и др.

Прокурорами ряда субъектов РФ, в т. ч. Самарской области, директорам образовательных организаций были внесены представления, т. к. сведения о порядке проведения экзамена на официальных сайтах организаций размещались несвоевременно.

Выявлены случаи нарушения законодательства о персональных данных, свободный доступ предоставлялся к сведениям о результатах по всем дисциплинам с указанием личных данных, сделанных ошибок и итоговых оценок. В отношении директора образовательной организации прокурор возбудил дело об административном правонарушении в соответствии со ст. 13.11 КоАП РФ. Постановлением мирового судьи директор признан виновным в административном правонарушении, и ему назначено наказание в виде предупреждения.

В Республике Дагестан возбуждены были дела об административных правонарушениях согласно ч. 4 ст. 19.30 КоАП РФ в отношении организаторов ЕГЭ, использовавших мобильные телефоны при проведении экзамена.

В ряде регионов выявлено нарушение права беспрепятственного доступа в ППЭ образовательных организаций детей-инвалидов, в связи с отсутствием пандусов. К примеру, прокуратурой Приморского края направлено 9 заявлений в суд о возложении на образовательные организации

⁵² См.: Постановление Правительства РФ от 23.10.1993 N 1090 (ред. от 24.03.2017) «О Правилах дорожного движения»// "Российские вести", N 227, 23.11.1993.

⁵³ См.: Постановление Правительства РФ от 17.12.2013 N 1177(ред. от 30.12.2016) «Об утверждении Правил организованной перевозки группы детей автобусами»// "Собрание законодательства РФ", 30.12.2013, N 52 (часть II), ст. 7174.

и администрации районов обязанности по обеспечению организаций пандусами. Исковые заявления были рассмотрены и удовлетворены.

По всем нарушениям прокурорами приняты соответствующие меры реагирования.

Нельзя не учитывать, что в РФ, как и во многих иных государствах, становление органов охраны правопорядка и законности происходило в сложнейших условиях сочетания, а порой переплетения надзорных и контрольных государственных функций. Однако, как верно отмечается в правовой литературе, ни в одном акте нет четкого разграничения понятий надзора и контроля, из содержания норм очевидно, что законодатель применяет надзор и контроль как взаимосвязанные, во многом похожие понятия⁵⁴. Происходящее в итоге отождествление данных понятий как «синонимичных» на вряд ли можно оправдать: КС РФ исходит из того, что ведомственный государственный контроль (надзор) и прокурорский надзор, хотя и являются проявлениями контрольной функции государства, но обладают спецификой, которая законодателем не может не учитываться.

Из анализа текста Постановления вытекает то, что прокурорский надзор как самостоятельная форма государственной властной деятельности прежде всего характеризуется тем, что он:

- предназначен для универсальной эффективной и постоянной защиты конституционно значимых ценностей а, соответственно, ориентирован как целями обеспечения правовой безопасности относящихся к основам конституционного строя принципов, прежде всего включая верховенство Конституции РФ и закона, также и правозащитными целями, связанными с гарантированием институтов конституционно-правового статуса личности;

- осуществляется независимо на обособленной от иных органов государственной власти основе, при этом не подменяя такие государственные органы;

⁵⁴ См.: Ткаченко М.В. Государственный контроль как функция государственного управления // Общество и право. 2010. N 1. С. 84.

- имеет над- и вневедомственный, а также межотраслевой характер, охватывая обеспечение безукоснительного соблюдения Конституции РФ и законов, в т. ч. теми государственными органами, на которые возлагаются функции ведомственного (специального) государственного контроля (надзора);

- определяет координирующее положение органов прокуратуры во взаимоотношениях с иными государственными органами, выполняющими функции государственного контроля (надзора);

- реализуется на основании специального правового регулирования, которое автоматически не может воспроизводить общие подходы к проведению и организации специального (ведомственного) государственного контроля (надзора), в т. ч. в части определения предмета контрольно-надзорной деятельности, плановости, полномочий осуществляющих субъектов, степени правовой детализации процедурных условий;

- предполагает наличие особенного организационно-кадрового механизма, обеспечивающего реализацию соответствующих функций субъектами, имеющими высокую квалификацию;

- осуществляется не только при конкретных обращениях (так называемых инцидентных основаниях), но и в инициативном порядке, на основе дискреционного решения органов прокуратуры, которое, тем не менее, произвольно приниматься не может, оно должно быть связано со сведениями, указывающими на наличие явных признаков нарушения законов;

- имеет в основе камеральный (документарный) характер, что при наличии необходимости не исключает проведения выездных надзорных мероприятий с непосредственным нахождением на территории проверяемой организации прокурорских работников.

В Определении от 24 февраля 2005 г. N 84-О.⁵⁵ Конституционный Суд РФ сделал выводы о том, что представление прокурора само по себе не обладает силой принудительного исполнения, поскольку преследует цели понудить соответствующие органы и должностных лиц устранять допущенные нарушения законодательства, прежде всего в добровольном порядке. В этом плане необходимо учитывать, что административные начала прокурорско-надзорной деятельности обеспечиваются и дополняются ее юрисдикционной составляющей, которая не сводится только к полномочиям прокурора по участию в различных формах судопроизводства и самостоятельному возбуждению производства по делу об административном правонарушении. Юрисдикционность прежде всего характеризует сами по себе мероприятия прокурорского надзора, как направленные на выяснение в установленной процедуре фактов отсутствия или наличия нарушений закона, включая оценку законности принятых нормативно-правовых актов и обеспечение, с учетом результатов такой оценки, восстановления нарушенных прав. Тем субъектам, в отношении которых проводится прокурорская проверка, как следует из Постановлений Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 г. N 3-П, от 17 февраля 2015 г. N 2-П⁵⁶, должны гарантироваться реальные возможности эффективной защиты своих прав и интересов, чтобы они не были поставлены только в положение объекта внешнего воздействия. Этим предполагается, что в отношении прокурорского надзора, не тождественного институтам правосудия, могут быть применены требования, которые вытекают из стандартов так называемого эффективного средства правовой защиты⁵⁷. В юридической литературе не случайно поставлен вопрос признания прокурорского надзора

⁵⁵ См.: Архив КС РФ. 2005.

⁵⁶ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 N 2-П// «Вестник Конституционного Суда РФ», N 2, 2015.

⁵⁷ См.: § 104 Постановления Европейского суда по правам человека от 10 января 2012 г. по делу «Ананьев и другие (Ananьев and Others) против Российской Федерации» // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2012. N 8. С. 96 - 152.

в качестве самостоятельного вида процессуальной деятельности, с особенностями процедур, актов и иных атрибутов⁵⁸.

Вместе с этим, прокурорско-надзорная деятельность интегрируется и в конституционный механизм государственного правотворчества⁵⁹ на основе:

- принятия по результатам надзорных мероприятий актов прокурорского реагирования для изменения противоречащего Конституции РФ и законам нормативного акта посредством исключения из него соответствующих положений (ст. 24 ФЗ О прокуратуре РФ);

- участия прокуратуры в судебном нормоконтроле (ст. 245, ч. 1 ст. 251 ГПК РФ, ч. 1 ст. 52 АПК РФ), сюда включается и конституционно-судебный процесс (Постановление Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г. N 6-П и от 18 июля 2003 г. N 13-П);

- внесения прокурором предложений об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативно-правовых актов (при установлении в ходе осуществления полномочий необходимости совершенствования действующих нормативно-правовых актов) в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы (ст. 9 ФЗ О прокуратуре РФ);

- проведения прокурором антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов (ст. 9.1 ФЗ О прокуратуре РФ).

В последнее время на практике обострились проблемы, связанные с проведением проверок некоммерческих организаций.

Фактическая сторона дел сводится к следующему. По отношению к ряду некоммерческих организаций органами прокуратуры, в т. ч. с привлечением сотрудников Минюста РФ, проведены были проверки исполнения законов с истребованием финансовой и уставной документации, а также прочих сведений об их деятельности. В ряде случаев проверки проводились спустя пару месяцев после проверок Министерства юстиции

⁵⁸ См.: Гулягин А.Ю. Прокуратура в системе правоохранительных органов административной юрисдикции / под ред. В.П. Рябцева. М.: Юрист, 2012.

⁵⁹ См.: Завражнов Е.В. Правотворческая функция органов прокуратуры // Законность. 2014. N 7.

РФ, а вместе с тем имели место повторные проверки организаций. В своих обращениях в Конституционный Суд РФ, эти организации настаивали на том, что немотивированные многочисленные и реализуемые в ряде случаев без уведомления проверяемой организации прокурорские проверки создают препятствия их нормальной работе. Они весьма обременительны, поскольку каждый раз необходимо представлять объемные документы и материалы в виде копий, а также избыточны, поскольку дублируют надзорные полномочия Минюста РФ. Отсутствие четкой законодательной регламентации сроков и порядка проведения прокурорских проверок оставляет просторы для злоупотреблений. Соответственно, вопросы о пределах, основаниях и порядке реализации прокурорского надзора в отношении данных организаций поставлен перед Конституционным Судом РФ был в свете предусмотренного законодательством специального института государственного надзора за некоммерческими организациями, осуществляющегося Министерством юстиции РФ.

Специфика некоммерческих организаций как образований, позволяющих гражданам на основании самоорганизации решать значимые для них задачи с использованием конструкции юридического лица, предполагает связанность таких организаций конституционным императивом прав человека, так как их деятельность существенным образом может затрагивать конституционно-правовой статус личности.

В результате КС РФ сформулировал критерии правомерного проведения прокурорского надзора в отношении этих организаций. Вместе с этим Конституционный Суд РФ пришел к выводам о том, что оспариваемые законоположения имеют ряд дефектов, связанных с пробельностью в правовом регулировании существенных элементов порядка осуществления прокурорского надзора, которые за счет имеющегося в распоряжении КС РФ интерпретационного инструментария не могут быть устранены. А именно: ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» не установлен ни общий срок проведения прокурорской проверки, ни срок, в течение которого исполнению

подлежат обращенные требования прокурора. Исправление данных недостатков, свидетельствующих о нарушении принципа формальной определенности закона, КС РФ адресовал законодателю (Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2015 г. N 2-П).

Содержащийся в Постановлении подробный анализ различных аспектов, касающийся прокурорских проверок, и сделанные по его результатам выводы подтверждают конституционную ценность института прокурорского надзора и определяют критерии его функционирования в условиях национальной системы.

Таким образом, осуществленный анализ свидетельствует о необходимой, важной роли прокурорского надзора в современной демократической правовой государственности Российской Федерации. Следование лежащим в его основании конституционным принципам, включая уважение национальных традиций организации прокурорской деятельности, создает надежные перспективы развития рассмотренного института в интересах общества, личности и государства.

2.3. Обеспечение органами российской прокуратуры защиты прав и свобод человека

Как отметил К. Букреев, при сохранении надзорных приоритетов, в минувшем году перед прокуратурой появились новые задачи, обусловленные непростой социально-экономической обстановкой в стране. Усилия прокуроров, в первую очередь, были нацелены на соблюдение прав граждан. В данной сфере выявлено более 85 тысяч правонарушений. В целях их устранения направлено 14 тыс. исков в суд, по материалам проверок к дисциплинарной и административной ответственности привлечено порядка 21 тыс. виновных лиц, было возбуждено 275 уголовных производств, и за

каждой такой цифрой стоят реально восстановленные права граждан в разных сферах жизнедеятельности⁶⁰.

За 2016 г. прокурорами рассмотрено около 87 тыс. обращений физических и юридических лиц. Прокуроры осуществляли защиту малоимущих категорий граждан, несовершеннолетних, льготников и т.п. От административного давления активно защищалось предпринимательство. Функция по защите прав предпринимателей стала неотъемлемой составляющей повседневной работы прокуратуры. Координировались усилия правоохранных органов по пресечению и предупреждению преступных проявлений, в т. ч. коррупционного характера. В условиях финансовой нестабильности приняты меры по погашению долгов по оплате труда в размере порядка 460 млн. рублей. Большая работа произведена в вопросах защиты конституционных прав в уголовном судопроизводстве. Более 127 тыс. нарушений прокурорами пресечено на досудебной стадии, отдельное внимание уделено защите интересов потерпевших, в т. ч. на возмещение вреда и доступ к правосудию⁶¹.

Итак, не вызывает сомнений, что защита прав и свобод человека весьма важная деятельность. Тем не менее, поскольку все права человека закрепляются Конституцией РФ и федеральными законами, то каждое нарушение закона будет неизбежно приводить к нарушению таких прав и свобод. Таким образом, указанное направление деятельности прокуратуры выведено несколько «искусственно».

Так, защита и надзор за соблюдением прав и свобод человека составляет основу деятельности прокуратуры, которая обеспечивает соблюдение законов органами, которые осуществляют оперативно-розыскную деятельность, предварительное следствие и дознание; соблюдение законов администрациями учреждений и органов, применяющих меры принудительного характера и исполняющих наказание,

⁶⁰См.: В прокуратуре Самарской области состоялось торжественное собрание, посвященное 295-ой годовщине образования Российской прокуратуры// http://www.samproc.ru/news/106/15781/?sphrase_id=3416

⁶¹ См.: там же

администрациями мест содержания под стражей. Согласно п. 3 ст. 1 ФЗ о прокуратуре, прокуроры принимают участие в рассмотрении дел судебными органами.

Помимо этого, регламентированный в статьях 21 и 26 ФЗ состав органов, надзор за деятельностью которых осуществляется прокуратурой, фактически одинаков. Также, в рассмотренных направлениях органам прокуратуры отведены идентичные полномочия.

Деятельность органов прокуратуры по защите свобод и прав граждан является комплексной, то есть осуществляется не только в пределах одного направления. В области защиты прав и свобод граждан внимание прокуратуры акцентировано на защиту закрепленных в Конституции РФ правомочий на охрану здоровья и медицинскую помощь, социальное обеспечение, жилищных, трудовых, избирательных и других социальных и политических прав, соблюдению законодательства о свободе выбора места жительства, пребывания и гражданстве. Приоритетными направлениями прокуратуры является надзор за соблюдением прав граждан в сфере миграционного законодательства и противодействия коррупции.

В постоянном внимании прокуроров должно находиться соблюдение законодательства об обращениях граждан. Очевидно, что от того, как руководители организаций выполняют возложенные на них обязанности по разрешению жалоб и заявлений от населения и работников, зависит уровень соблюдения предоставляемых им прав и свобод. В настоящий период упростилась процедура подачи обращений, прокурор стал более доступен для граждан, и соответственно, увеличилось количество заявителей.

Наряду с этим, появляются различные формы взаимодействия, которые благодаря творческому и техническому потенциалу внедряются в прокуратурах субъектов РФ. Это прежде всего относится к организации и проведению «горячих линий» по более актуальным вопросам. К примеру, темой для них служили проблемы обеспечения лекарственными средствами, борьбы с коррупцией, организации питания в детских учреждениях, охраны

природы, выявления фактов жестокого обращения с детьми и неблагополучных семей, нарушения прав на оплату труда и т.п. В ряде регионов работают «телефоны доверия».

Как утверждает А.Г. Хрульков, большое число заявлений касается нарушения трудового законодательства работодателями, довольно нередко стали встречаться факты ущемления трудовых интересов наиболее уязвимых представителей трудовых коллективов, например - беременных женщин.

Один из вопросов, также часто являющийся причиной обращения в прокуратуру, касается своевременности и качества оказываемых услуг в области жилищно-коммунального хозяйства и роста тарифов и др. Так, по заявлениям собственников жилого дома в Иркутске были установлены случаи хищения сотрудниками компании денежных средств, предназначенных для оплаты горячего водоснабжения и услуг отопления. По результатам проверки возбуждено уголовное дело согласно ч. 4 ст. 160 УК РФ⁶².

Роль прокуратуры в механизме обеспечения прав и свобод граждан возможно установить проанализировав соответствующие полномочия Генпрокурора РФ, который в установленном порядке участвует на заседаниях ВС РФ, вправе обращаться в Конституционный Суд РФ по вопросам нарушения прав и свобод граждан правовым актом, подлежащим применению или примененным в конкретном деле. Также это выражено в подотчетности Генпрокурора РФ, ежегодно представляющего палатам Федерального Собрания и Президенту РФ доклад о состоянии правопорядка и законности в стране и о работе по их укреплению⁶³.

Соответственно, приоритетными направлениями надзора являются защита прав и свобод человека, обеспечение законности и правопорядка.

В качестве эффективного средства защиты прав человека и обеспечения правопорядка являются меры прокурорского реагирования на

⁶² <http://www.gazeta.bn.ru/news/2013/10/03/128658.html>

⁶³ См., например: Доклад на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 27 апреля 2016 URL: <http://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-1078222/>

совершение правонарушений и нарушения законности. Такими мерами прокурорского реагирования служат предостережения о недопустимости нарушений закона, протест, представление (ст. ст. 23 - 25.1 ФЗ о прокуратуре). Главная цель указанных мер заключается в предупреждении, пресечении (прекращении), недопущении противоправных действий и, в связи с этим, укреплении правопорядка.

Таким образом, деятельность прокуратуры РФ в системе надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина весьма значительна и многогранна, она является одним из звеньев правозащитного механизма в государстве, которое реализуется посредством специальных правовых институтов.

Функционируя в рамках своей компетенции, органы прокуратуры, осуществляя надзор за конституционной законностью и обеспечением прав и свобод граждан, организуя координацию правоохранительных органов, консолидируются с ними в достижении единой цели - укреплении конституционного правопорядка в Российской Федерации.

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

Процессуальные функции прокуратуры в обобщенном виде закреплены в правовом определении, приведенном в ч. 1 ст. 37 УПК РФ, в соответствии с которым прокурор является должностным лицом, в пределах предусмотренной УПК РФ компетенции, уполномоченным от имени государства осуществлять уголовное преследование в процессе уголовного судопроизводства, а вместе с этим, надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и дознания.

Поддержание обвинения в суде от имени государства по уголовному делу - основная форма уголовного преследования, которой наделен прокурор согласно ФЗ О прокуратуре и уголовно-процессуальному законодательству

РФ. Полномочиями непосредственного осуществления в рамках досудебных стадий производства уголовного преследования в форме обоснования и выдвижения подозрения в совершении преступления или в форме выдвижения, предъявления и доказывания обвинения, ни уголовно-процессуальным, ни другим федеральным законом прокурор не наделен⁶⁴. Осуществление функции уголовного преследования берет начало с момента принятия решения о необходимости и возможности выдвижения против определенного лица государственного обвинения, а также поддержания такого обвинения от имени государства в суде, согласно материалам поступившего к нему уголовного дела с обвинительным заключением, обвинительным постановлением или обвинительным актом, и выражается в утверждении обвинительного акта, обвинительного постановления или обвинительного заключения, вручения его копий обвиняемому и направлении уголовного дела в судебные органы в предусмотренном ст. 221 - 222, 226, 226.8 УПК РФ порядке. Прокурор осуществляет функцию уголовного преследования и при принятии им других предусмотренных ст. 221, 222, 226, 226.8 УПК РФ решений по поступившему уголовному делу с обвинительным актом, обвинительным постановлением или обвинительным заключением. Наряду с этим, указанная функция осуществляется при решении прокурором вопроса о даче дознавателю согласия на прекращение уголовного преследования или прекращении уголовного дела по обвинению или подозрению конкретного лица в совершении преступления в предусмотренном ст. 25, 28 и 28.1 УПК РФ порядке.

Руководство уголовным преследованием и надзор за соблюдением порядка проведения расследования - различные виды уголовно-процессуальной деятельности, которые не могут исполняться одновременно одним и тем же лицом, при использовании одних и тех же полномочий, а также без ущерба друг для друга, поскольку им присуща различная правовая

⁶⁴См.: Мусейбов У.А. Процессуальные функции и полномочия прокурора // Российский следователь. 2016. N 21. С. 6 - 10.

природа и различные непосредственные цели. Первый из них направлен на изобличение, обвинение определенного лица в совершении конкретного преступного деяния, второй - на обеспечение законности. В этой связи, должны быть различными и полномочия по руководству уголовным преследованием и осуществлению надзора за его проведением.

Совмещение целей надзора за законностью и уголовного преследования, как справедливо отмечено в литературе, приведет к внутреннему противоречию, так как законность ограничивает достижение цели уголовного преследования только определенными средствами, учитывающими, помимо прочего, интересы и стороны защиты, а потому, ставя целью наказание виновного, прокурор в предусмотренных законом случаях, должен в интересах законности ограничить ее достижение средствами надзора. Данное противоречие особо остро себя проявляет при возложении на прокурора руководства предварительным расследованием, если он отвечает за его эффективность, в первую очередь, определяемую успехом уголовного преследования. При этом надзорная цель на практике неизбежно отходит на второстепенный план, уступив первенство осуществлению уголовного преследования⁶⁵.

Нарушение прав граждан при осуществлении уголовного преследования – весьма распространенный факт. Так, прокурор Самарской области К. Букреев провел прием граждан по вопросам криминогенной ситуации в г. Новокуйбышевске. На прием к прокурору обратилось три заявителя. Ими были затронуты вопросы бездействия правоохранительных органов, волокиты в ходе расследования уголовных дел, случаев необоснованного уголовного преследования. Все поступившие обращения взяты на контроль, о проведении проверок по ним даны соответствующие

⁶⁵См.: Смирнов А.В., Калиновский К.Б. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный). М., 2009. С. 124.

поручения. О результатах рассмотрения обращений заявители были уведомлены в установленный законом срок⁶⁶.

Противодействие преступности необходимо рассматривать в качестве комплексной системы мер, в которую входит: расследование и раскрытие преступлений, розыск преступников, назначение, а также исполнение наказаний, прокурорский надзор за данной деятельностью, профилактика, пресечение и предотвращение преступлений⁶⁷.

Не вызывает сомнений, что в механизме противодействия преступным деяниям важное место отводится процессуальной деятельности сотрудников следственных органов и прокуратуры. Согласно действующему законодательству, следователь предстает одной из главнейших фигур в уголовном судопроизводстве, поскольку он правомочен принимать участие в раскрытии преступных посягательств, осуществлять квалификацию уголовного деяния, регулировать ход расследования по делу, принимать решения о производстве тех или иных процессуальных действий, доказывать невиновность (виновность) лиц, которые привлекаются к уголовной ответственности, завершать расследование уголовного дела и т.п. Вместе с этим, прокурор осуществляет надзорные полномочия за законностью в действиях следователей и принимает меры для устранения выявленных нарушений, соблюдения прав и свобод тех субъектов, которые вовлечены в уголовное судопроизводство.

Рассмотрим, каковы основные причины проблем, возникающих в настоящий период у прокуроров при осуществлении надзора за органами следствия

Практика показывает, что в основном, свою надзорную деятельность прокурор полностью реализует только на этапе вынесения обвинительного заключения, когда предварительное расследование по существу уже

⁶⁶См.: Сегодня прокурор области Константин Букреев провел выездной прием граждан в г.Новокуйбышевске// http://www.samproc.ru/news/79/15527/?sphrase_id=3409

⁶⁷См.: Воронин Ю.А., Майоров А.В. Теоретические основы формирования системы противодействия преступности в России // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2013. № 1. С. 7-16.

закончено. В качестве последствий осуществления подобного надзора выступает возвращение дел на дополнительное расследование, в конечном счете, что отражается на качественных показателях предварительного расследования. Между тем, этап предъявления обвинения представляется наиболее благоприятным моментом для реализации прокурором полномочий по надзору за предварительным следствием.

По нашему мнению, предъявление обвинения - центральный этап расследования, поскольку принятие этого процессуального решения будет свидетельствовать о признании действий лица преступными, т. е. на языке практиков - «уголовное дело обретет судебную перспективу». В этой связи особое значение приобретает надзорная деятельность прокурора за вынесением указанного процессуального решения, которая наряду с регламентацией в действующем УПК РФ имеет и ведомственную.

Очевидно, что прокурор ставится в известность о привлечении лица в качестве обвиняемого посредством получения копии процессуального документа (часть 9 статьи 172 УПК РФ), соответственно с этого времени у него появляется возможность проверки обоснованности предъявленного документа (п.3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), а также признания какого-либо доказательства недопустимым, на основе ст. 75 УПК РФ, ч. 3 ст. 88 УПК РФ.

Проанализировав положения ведомственных приказов⁶⁸, можно прийти к выводу, что действующий Приказ Генпрокуратуры России от 02.06.2011 N 162 процессуальный контроль и возможность исключения доказательств относит к стадии утверждения обвинительного заключения прокурором, а в п. 1.7 только в общих чертах рекомендуется осуществлять проверку обоснованности постановлений о привлечении лица в качестве обвиняемого и соответствия закону изложенных в них обстоятельств. Однако, действовавший ранее Приказ Генпрокуратуры РФ от 06.09.2007 N 136

⁶⁸См.: Приказ Генпрокуратуры России от 02.06.2011 N 162 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»// «Законность», N 11, 2011; Приказ Генпрокуратуры РФ от 06.09.2007 N 136 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»// «Законность», N 11, 2007.

позволял прокурорам (п. 1.7) осуществлять исключение из дела недопустимых доказательств (ч. 3 ст. 88 УПК РФ) с момента получения копии постановления о привлечении лица в качестве обвиняемого, а это, как известно, намного раньше утверждения обвинительного заключения и наиболее эффективно. В этой связи, полагаем, что необходим правовой механизм, стимулирующий надзорную деятельность прокуроров на более раннем этапе расследования, а именно при предъявлении обвинения.

Представляется, что следователю, целесообразно направлять прокурору копию постановления о привлечении лица в качестве обвиняемого до его фактического предъявления, чтобы прокурор располагал возможностью ознакомления с постановлением и уголовным делом. В этих целях в пункт 5.1 части 2 ст. 37 УПК РФ следует внести изменения и после слов «прекращении уголовного дела» дополнить ее словами «о привлечении в качестве обвиняемого».

По результатам проведенного нами исследования, целесообразно внести ряд следующих предложений:

- в полном объеме восстановить полномочия прокурора по осуществлению всестороннего (полноценного) надзора за соблюдением законов в работе следователей по принимаемым ими процессуальным решениям;

- внести в дополнение уголовно-процессуальное законодательство в целях четкого разграничения надзорных полномочий прокуратуры (они должны являться исключительно надзорными, нацеленными не только на соблюдение законности в процессе производства следователями процессуальных действий, но и на обеспечение прав и законных интересов всех субъектов, вовлеченных в уголовное судопроизводство) с полномочиями руководителей следственных подразделений, наделением последних лишь административными функциями по отношению к

подчиненным им по службе следователям (следует отметить, что подобного мнения придерживаются и другие исследователи)⁶⁹;

- выработать правовой механизм, стимулирующий надзорную деятельность прокуроров на более раннем этапе расследования, а именно при предъявлении обвинения.

Практическую деятельность следователей не целесообразно оставлять без постоянного и полноценного прокурорского надзора, поскольку существуют реальные риски их выхода за пределы правового поля, нарушения и ущемления прав и свобод участников уголовного процесса. Именно в ходе досудебного производства надзорная функция и процессуальные полномочия прокуроров присутствовать должны в полном объеме, а все решения прокурора необходимо признать обязательными и для дознавателей, и для следователей.

⁶⁹ См.: Беляева Г.С. Правовой режим: общетеоретическое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Курск, 2013. С. 33; Коршунов И.Г. О проблемах реформирования прокурорского надзора в современный период // Вестник Кемеровского государственного университета. 2013. № 4 (56). Т. 1. С. 293-296.

Заключение

Происходящие в нашей стране демократические преобразования, курс на строительство правового государства и провозглашение приоритета личности порождают предпосылки для повышения роли прокуратуры в качестве федерального централизованного надзорного органа в укреплении правопорядка и законности в государстве, охране конституционных прав и свобод граждан.

В настоящее время систему органов прокуратуры составляют: Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним военные и другие специализированные (природоохранные и транспортные) прокуратуры, научные и образовательные организации, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, прокуратуры районов и городов, иные территориальные, военные и другие специализированные прокуратуры.

Принципы организации и деятельности прокуратуры - это руководящие основополагающие идеи, начала, обусловленные закономерностью развития общественных отношений, которые воплощены в правовых положениях, составляющих основу функционирования прокуратуры РФ. Указанные принципы, среди прочего, можно подразделить на установленные Конституцией РФ, либо вытекающие из ее положений, и содержащиеся в других законах. Из анализа статьи 4 Федерального закона от 17.01.1992 N 2202-1, организация и деятельность органов прокуратуры основывается на основных принципах: гласности; единства и централизации; законности; независимости прокуроров от органов власти всех уровней и подчинения только закону; единоначалия.

Так прокуратура осуществляет несколько видов деятельности, одни из которых следует отнести к прокурорскому надзору, а иные - к другим направлениям деятельности. Основными отраслями прокурорского надзора признаются:

- надзор за выполнением законов органами и организациями, а также за соответствием законодательству издаваемых ими нормативных актов;

- надзорная деятельность за соблюдением прав и свобод личности органами и организациями;

- надзор за соблюдением законов органами, которые осуществляют оперативно-розыскную деятельность, предварительное следствие и дознание;

- надзор за выполнением законов судебными приставами;

- надзор за соблюдением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих наказание, применяющих меры принудительного характера, администрациями мест содержания заключенных под стражу и задержанных.

Кроме прокурорского надзора законодательством предусмотрены и другие направления деятельности органов прокуратуры:

- осуществление уголовного преследования;

- координация деятельности всех правоохранительных органов в борьбе с преступными посягательствами;

- возбуждение дел об административных правонарушениях, проведение административного расследования;

- участие при рассмотрении дел в судах общей юрисдикции и арбитражных судах;

- внесение представлений на решения, определения, приговоры и постановления судов, противоречащие закону;

- участие в правотворческой деятельности.

При рассмотрении прокуратуры РФ как многофункционального органа, следует подчеркнуть, что анализ правоприменительной практики и действующего законодательства свидетельствует о том, что надзор за исполнением законодательства продолжает оставаться главной функцией прокуратуры РФ. Обладая чертами, свойственными всем функциям прокуратуры, надзор имеет такие свойства, благодаря которым он занимает особенное место среди них, так как является первичной деятельностью

прокуратуры, направленной на выявление любого нарушения закона, вне зависимости от степени причиняемого для общества вреда; по задачам и целям надзор предшествует иным функциям; полномочия прокуроров при осуществлении других функций - логическое развитие его надзорных полномочий.

Надзорная деятельность прокуратуры в содержательном плане имеет комплексный, интегральный характер, определяемый системным единством юрисдикционных, административных и даже правотворческих начал. При многообразии теоретических конструкций прокурорского надзора невозможно не признать, что прокуратура - прежде всего правоприменительный орган, который призван в присущих ему формах, соответствующими средствами и методами обеспечивать, через принятие властных обязывающих актов и вовлечение в механизм государственного принуждения, исполнение Конституции РФ и законодательства, добиваясь укрепления режима правопорядка и законности, поддержания общественной безопасности по разным направлениям. Здесь нужно оговориться, что административная деятельность не сводится как таковая к реализации исполнительной власти, она охватывает все сферы отношений государственного управления, осуществляющегося органами различных ветвей власти и, более того, - в ряде случаев негосударственными организациями.

Надзорные функции прокуратурой исполняются в рамках определенного (приближенному к административному) регламента и организационных процедурных условий. При том специфика прокурорско-надзорной деятельности в том проявляется, что требования прокурора, связанные с ее осуществлением, не имеют абсолютного характера, а безусловность их исполнения реализуется посредством специальных процедур: путем вынесения прокурором постановления о возбуждении производства об административном правонарушении или путем обращения в судебные органы.

Список использованных источников

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)// «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, N 31, ст. 4398.
2. «Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // «Российская газета», N 249, 22.12.2001.
3. «Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 19.12.2016) // «Российская газета», N 220, 20.11.2002.
4. «Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 19.12.2016) // «Российская газета», N 137, 27.07.2002.
5. «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 13.04.2017) // «Российская газета», N 49, 11.03.2015.
6. «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // «Российская газета», N 256, 31.12.2001.
7. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1(ред. от 07.03.2017) «О прокуратуре Российской Федерации» // «Российская газета», N 39, 18.02.1992.
8. Федеральный закон от 23.06.2016 N 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // «Российская газета», N 139, 28.06.2016

9. Федеральный закон от 07.02.2011 N 4-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О полиции»// «Парламентская газета», N 7, 11-17.02.2011.

10. Федеральный закон от 17.07.2009 N 171-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с принятием Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // «Российская газета», N 132, 21.07.2009.

11. Федеральный закон от 28.12.2010 N 403-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О Следственном комитете Российской Федерации» // «Парламентская газета», N 1-2, 14-20.01.2011.

12. Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 22.02.2017) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // «Парламентская газета», N 90, 31.12.2008.

13. Указ Президента РФ от 26.07.2005 N 877(ред. от 30.09.2013, с изм. от 14.12.2013) «Об оплате труда Генерального прокурора Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 01.08.2005, N 31, ст. 3205.

14. Постановление Правительства РФ от 30.07.2005 N 467(ред. от 24.12.2014) «Об установлении должностных окладов прокурорских работников органов прокуратуры Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 08.08.2005, N 32, ст. 3312.

15. Приказ Генпрокуратуры России от 11.05.2016 N 276 «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации»// "Законность», N 8, 2016.

16. Приказ Генпрокуратуры РФ от 03.01.1996 N 1 «Об образовании при Генеральной прокуратуре Российской Федерации Научно-консультативного совета»// «Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора РФ», М., 1999

17. Приказ Генпрокуратуры России от 02.06.2011 N 162 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // «Законность», N 11, 2011.

18. Приказ Генпрокуратуры РФ от 06.09.2007 N 136 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // «Законность», N 11, 2007.

Научная (учебная) и периодическая литература

19. Абдуллаев Э.М., Гутиев З.С. Новеллы Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и некоторые аспекты процедуры назначения на должность прокурора субъекта Российской Федерации // Современное право. 2016. N 5. С. 40 - 42.

20. Авакьян С. А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. 640 с.

21. Беляева Г.С. Правовой режим: общетеоретическое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Курск, 2013.

22. Бессарабов В.Г. Прокуратура в системе органов государственного контроля: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001.

23. Бекетов А.О. Процессуальные отношения между прокурором и следственным органом: поиск оптимальной модели // Актуальные проблемы российского права. 2015. N 12. С. 206 - 213.

24. Бобров, В. К. Прокурорский надзор: учебник для бакалавров / В. К. Бобров. М.: Издательство Юрайт, 2013.

25. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2015. N 5. С. 9 - 23.

26. Винокуров А.Ю. Актуальные вопросы организации и деятельности прокуратуры: Избранные статьи. М., 2012.

27. Воеводина Т.Г. Профилактика правонарушений и прокурорский надзор: проблематичные новеллы законодательства // Законодательство и экономика. 2016. N 9. С. 58 - 62.

28. Воробьев Т.Н. Проблемы определения правового статуса прокуратуры в Российской Федерации // Современное право. 2014. N 6. С. 38 - 42.
29. Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности. Томск, 2013.
30. Воронин Ю.А., Майоров А.В. Теоретические основы формирования системы противодействия преступности в России // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2013. № 1.
31. Воронин О.В. О некоторых тенденциях развития отечественной прокурорской деятельности // Вестник Томского государственного университета. Право. 2013. № 4 (10). С. 65-66.
32. Грашичева О.Н. Проблемы правового регулирования полномочий прокурора на этапе окончания предварительного расследования // Российский следователь. 2015. N 6. С. 16 - 19.
33. Гулягин А.Ю. Прокуратура в системе правоохранительных органов административной юрисдикции / под ред. В.П. Рябцева. М.: Юрист, 2012.
34. Евдокимов В.Б., Тухватуллин Т.А. О конституционно-правовом статусе прокуратуры в законодательстве Российской Федерации: вопросы теории и практики // Юридический мир. 2015. N 3. С. 14 - 19.
35. Ергашев Е. И. Принципы прокурорского надзорно-охранительного права и его институтов: дисс. ... доктора юрид. наук. Екатеринбург, 2008.
36. Завражнов Е.В. Правотворческая функция органов прокуратуры // Законность. 2014. N 7.
37. Каретников А.С., Коретников С.А. Сущность полномочий прокурора по надзору за предварительным следствием: прошлое и настоящее // Российская юстиция. 2015. N 5.
38. Каретников А.С. Требования прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия // Законность. 2016. N 1. С. 30 - 34.

39. Коршунов И.Г. О проблемах реформирования прокурорского надзора в современный период // Вестник Кемеровского государственного университета. 2013. № 4 (56). Т. 1. С. 293-296.
40. Кожевников О.А. О некоторых вопросах организации и деятельности российской прокуратуры // Российский юридический журнал. 2014. N 4. С. 134 - 141.
41. Котов А.А. Проблемы реализации военным прокурором полномочий // Право в Вооруженных Силах. 2015. N 9. С. 33 - 38.
42. Курцер К. М. Организационно-правовые основы реализации правоохранительной функции прокуратуры в экономической сфере: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.
43. Махов В.Н. Роль прокурора в уголовном преследовании в России и зарубежных государствах // Законность. 2014. N 8.
44. Мусеибов У.А. Процессуальные функции и полномочия прокурора // Российский следователь. 2016. N 21. С. 6 - 10.
45. Мыцыков А.Я. Прокурорской системе быть // Законность. 2014. N 10. С. 19 - 21.
46. Назаров О.В. О некоторых аспектах укрытия преступлений от учета // Законодательство и экономика. 2015. N 6. С. 42 - 51.
47. Смирнов А.В., Калиновский К.Б. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный). М., 2009.
48. Смищук С. А., Гаглова Е. В. Место прокуратуры Российской Федерации в государственно-правовом механизме (аппарате) // Молодой ученый. 2016. №14. С. 466-472.
49. Стрельников В. Система управления в прокуратуре // ЭЖ-Юрист. 2011. N 25.
50. Субанова Н.В. К вопросу об осуществлении прокуратурой функции административного преследования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. N 4. С. 67 - 73.

51. Ткачев И.В. Проблемы законодательного регулирования деятельности прокуратуры // Законность. 2014. N 12. С. 7 - 10.
52. Ткачев И. В. О необходимости расширения полномочий по надзору за процессуальной деятельностью Следственного комитета // Российская юстиция. 2014. N 9.
53. Ткаченко М.В. Государственный контроль как функция государственного управления // Общество и право. 2010. N 1.
54. Чиркин В.Е. Государствоведение. 3-е изд., испр. и доп. М.; Воронеж, 2012.
55. Шалумов М.С., Шалумова Н.Э. Участие в правотворческой деятельности как функция современной российской прокуратуры // Актуальные проблемы российского права. 2015. N 5. С. 126 - 132.
56. Шейфер С.А. Следственная власть: история и современность // Уголовная юстиция. М.: Акцион-Медиа, 2012. С. 11-12.
57. Шобухин В.Ю. К вопросу о конституционно-правовом регулировании статуса российской прокуратуры // Российское право: образование, практика, наука. 2015. N 4.
58. Шобухин В.Ю. Прокуратура - основа надзорно-контрольной власти в России // Государство и право. 2007. N 11. С. 89 - 94.
59. Ястребов В.Б. Прокурорский надзор. М.: Зерцало-М, 2011.

Судебная практика

60. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 N 2-П// «Вестник Конституционного Суда РФ», N 2, 2015
61. Определение Конституционного Суда РФ от 29 января 2015 г. N 185-О // Архив КС РФ. 2015.
62. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2008 г. N 10-П // СЗ РФ. 2008. N 31. Ст. 3763.
63. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 N 13-П// «Вестник Конституционного Суда РФ», N 5, 2003

64. Постановление Конституционного Суда РФ от 29 мая 1998 г. N 16-П // СЗ РФ. 1998. N 23. Ст. 2626.
65. Определение Конституционного Суда РФ от 7 октября 2005 г. N 341-О // Вестник КС РФ. 2006. N 2.
66. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г. N 6-П // СЗ РФ. 2000. N 16. Ст. 1774.
67. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.02.2000 N 3-П// "Вестник Конституционного Суда РФ", N 3, 2000
68. Постановление Европейского суда по правам человека от 10 января 2012 г. по делу «Ананьев и другие (Ananyev and Others) против Российской Федерации» // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2012. N 8. С. 96 - 152.

Электронные ресурсы

69. Байкин И.М. Прокуратура и судебная власть. URL: www.juristlib.ru/book_4936.html.
70. Возбуждено уголовное дело по факту дачи взятки сотруднику полиции за непривлечение к уголовной ответственности URL: <http://www.samproc.ru/news/85/16374/>
71. В прокуратуре Самарской области состоялось торжественное собрание, посвященное 295-ой годовщине образования Российской прокуратуры URL: http://www.samproc.ru/news/106/15781/?sphrase_id=3416
72. Выступление Президента РФ В.В. Путина на пленарном заседании Петербургского международного экономического форума (Санкт-Петербург, 21 июня 2013 г.) URL: <http://www.kremlin.ru/news/18383>.
73. Доклад на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 27 апреля 2016 URL: <http://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-1078222/>
74. Мельников Н.В. Место прокуратуры в системе органов государственной власти России. URL: www.law.vl.ru.

75. Пояснительная записка «Обоснование необходимости принятия поправки к Конституции Российской Федерации о Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации». URL: <http://asozd2.duma.gov.ru>.

76. Прокуратура Самарской области URL: <http://www.samproc.ru/structure/apparat/>

77. Прокуратурой Красноглинского района г. Самары проведена проверка исполнения образовательными учреждениями требований Федерального закона «О персональных данных» URL: http://www.samproc.ru/news/116/16400/?sphrase_id=3411

78. Прокуратурой Куйбышевского района г. Самары проведена проверка соблюдения администрацией района требований законодательства о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей URL: <http://www.samproc.ru/news/117/16401/>

79. Сводные планы субъектов предпринимательства на 2017 год URL: <http://www.samproc.ru/plan/2017/svodnye-plany-subektov-predprinimatelstva-na-2017-god/>

80. Сегодня прокурор области Константин Букреев провел выездной прием граждан в г.Новокуйбышевске URL: http://www.samproc.ru/news/79/15527/?sphrase_id=3409

81. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1174987/>