

**Министерство образования и науки РФ
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«Пензенский государственный университет»**

Юридический факультет Кафедра Правосудие

Направление подготовки 40.04.01 Юриспруденция

Магистерская программа Судебная, прокурорская, адвокатская защита

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ
на тему: Организация и деятельность органов прокуратуры
Российской Федерации

Студент группы 153ЮЮМ4

Родников Михаил Сергеевич

подпись, дата

Научный руководитель

Гошуляк В.В.

подпись, дата

Консультанты:

по _____
наименование раздела, звание, должность подпись, дата фамилия, инициалы

по _____
наименование раздела, звание, должность подпись, дата фамилия, инициалы

Нормоконтролер: к.ю.н., доцент

Яшина А.А.

подпись, дата

**Рецензент: помощник прокурора
Железнодорожного района
г. Пензы**

Кирьянов А.Ю.

подпись, дата

Работа допущена к защите в (протокол заседания кафедры от _____ 201 № _)

Заведующий кафедрой «Правосудие» _____ Терехин В.А.
подпись, дата

Работа защищена с оценкой _____ (Протокол от _____ 201 г. № _)

Секретарь ГЭК

подпись, дата

Пенза 2017 г.

ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Юридический факультет
Направление «Юриспруденция»

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой Правосудие

_____/Терехин В.А./

____ 201 ____ г.

ЗАДАНИЕ

на выпускную квалификационную работу студентки гр. №153ЮЮМ4
Родникова Михаила Сергеевича

1. Тема работы Организация и деятельность органов прокуратуры Российской Федерации.

2. Научный руководитель д.ю.н., д.и.н., профессор кафедры «Государственно-правовых дисциплин» Гошуляк Виталий Владимирович

3. Дата выдачи задания 16.12.2015

4. Срок сдачи студентом законченной работы 16.10.2017

5. Перечень подлежащих разработке вопросов:

1. Становление и развитие прокуратуры РФ в дореволюционный период

2. Правовой статус органов прокуратуры в советский период

3. Конституционно-правовые основы института прокуратуры в Российской Федерации

4. Система органов прокуратуры РФ

5. Основные направления и организация деятельности органов прокуратуры РФ

6. Статус прокурора на современном этапе

7. Совершенствование правового регулирования конституционно-правового статуса органов прокуратуры РФ

6. Консультанты по работе, с указанием относящихся к ним разделов работы

Раздел	Консультант	Подпись, дата	
		Задание выдал	Выполненное задание принял
ВВЕДЕНИЕ		16 декабря 2015 г. Гошуляк В.В.	02 марта 2016 г. Гошуляк В.В.
ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ПРОКУРАТУРЫ В РОССИИ		03 марта 2016г. Гошуляк В.В.	22 июля 2016 г. Гошуляк В.В.
ОРГАНИЗАЦИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ		23 июля 2016 г. Гошуляк В.В.	08 октября 2016 г. Гошуляк В.В.
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ РФ		09 октября 2016 г. Гошуляк В.В.	16 января 2017 г. Гошуляк В.В.
ЗАКЛЮЧЕНИЕ		17 сентября 2017 Гошуляк В.В.	16 октября 2017 г. Гошуляк В.В.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
1 ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ПРОКУРАТУРЫ В РОССИИ.....	9
1.1 Становление и развитие прокуратуры РФ в дореволюционный период.....	9
1.2 Правовой статус органов прокуратуры в советский период.....	20
2 ОРГАНИЗАЦИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ.....	27
2.1 Конституционно-правовые основы института прокуратуры в Российской Федерации.....	27
2.2 Система органов прокуратуры РФ.....	34
2.3 Основные направления и организация деятельности органов прокуратуры РФ.....	46
3 ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ РФ.....	57
3.1 Статус прокурора на современном этапе.....	57
3.2 Совершенствование правового регулирования конституционно- правового статуса органов прокуратуры РФ.....	67
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	74
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	78

ВВЕДЕНИЕ

Об обязанности защищать права и свободы человека и гражданина говорит Конституция Российской Федерации – Основной закон государства, законодатель закрепляет это положение за государством в главе второй. Осуществление регулирования и защиты конституционных прав и свобод при помощи различных правовых средств возложено Конституцией Российской Федерации на государство. Президент России согласно статье Конституции является гарантом прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Обязанности по исполнению и реализации данных прав возложены Конституцией на Правительство Российской Федерации. Функция по защите прав и свобод человека и гражданина возложена так же на судебную систему Российской Федерации, поэтому можно сделать вывод, что все органы государственной власти призваны выполнять одинаковую функцию – по защите прав и свобод человека и гражданина.

Данный вид этой многообразной деятельности требует наличия в государстве определенных органов, которые имели своей специализацией надзор и контроль в области исполнения законов и нормативно-правовых актов, а так же Конституции Российской Федерации. В российской правовой системе есть такой орган – прокуратура, она осуществляет контроль за исполнением Конституции Российской Федерации и всех остальных законов на ее территории.

Нельзя не заметить такую тенденцию среди правоведов, депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации предпринять попытки изъять у прокуратуры функцию по надзору и контролю за соблюдением законов и Конституции Российской Федерации, хотя целью данной функции согласно закону «О прокуратуре Российской Федерации» является обеспечения законности, верховенства закона и защите прав и свобод человека.

Попытки сокращения ведения прокуратуры, в какой-то мере были увенчаны успехом и произошли следующие изменения:

- прокурорский надзор перестал быть «высшим надзором» и стал просто «надзором», что на уровне семантики приравнивало его к надзорным функциям исполнительных органов;
- в новой Конституции Российской Федерации 1993 года нет статьи о прокуратуре, как в ее предшественнице, теперь положения о ней находятся в главе «Судебная власть», хотя сама по себе прокуратура к ней не относится;
- Генеральный прокурор Российской Федерации теперь лишен права законодательной инициативы, права обращаться в Конституционный суд Российской Федерации.

Но благодаря сегодняшней позиции законодателя, который нужно отметить подошел к ней взвешенно, круг функций и полномочий прокуратуры широк, она в своем роде уникальна как орган власти, потому что она действует согласно своей компетенции особыми средствами и методами (нет органов, которые могли бы ее заменить), поэтому она является важным звеном в системе государственных органов Российской Федерации.

Единое правовое пространство на современном этапе в Российской Федерации – это в основном заслуга именно деятельности организационно-правовая прокуратуры. Именно прокуратура своей надзорной функций стоит на страже прав и свобод человека и гражданина, нормального функционирования общества и государства. Прокуратура не подменяет ни один из органов власти, ни судебный, ни исполнительный, ни законодательный, а работает по направлению надзора и активно выполняет функции прокурорской деятельности.

Положения, которые изложены выше говорят об актуальности данной работы, рассматривающей прокуратуры Российской Федерации через призму ее конституционно-правового статуса.

Основой изучения конституционно-правового статуса прокуратуры Российской Федерации довольно серьезна, это очевидно. Интерес вызывает и то, что данная тема является открытой для научного анализа уже имеющихся знаний, изучения концепций.

Объектом исследования данной работы выступают общественные отношения, которые возникают из конституционно-правового положения органов прокуратуры на современном этапе развития государства и общества.

Предметом исследования будут являться нормы законодательства и доктрины права, которые регулируют статус прокуратуры, ее организацию и деятельность на территории Российской Федерации.

Цель – анализируя работы научных деятелей и нормы законодательства Российской Федерации, а так же иных актов, говорящих о статусе и положении прокуратуры изучить конституционно-правовой статус органов прокуратуры в Российской Федерации, найти проблемы и постараться найти пути их решения, а так же совершенствования всей системы современной российской прокуратуры.

Исходя из поставленной цели, можно выделить следующие задачи данной работы:

- рассмотреть особенности становления российской прокуратуры в дореволюционный период;
- изучить правовое положение органов российской прокуратуры в период советского государства;
- раскрыть прокуратуру Российской Федерации как институт системы органов власти через его конституционно-правовые основы;
- рассмотреть систему органов российской прокуратуры;
- изучить компетенцию и функции органов прокуратуры в Российской Федерации;

- выявить проблемы, которые вызваны изменением статуса российской прокуратуры;
- рассмотреть предложения по усовершенствованию правового регулирования правового статуса прокуратуры Российской Федерации.

Методологическая основа данной работы включают в себя диалектическую теорию познания и метод, которые были на ней основаны, они позволяют исследовать проблему всецело, то есть произвести комплексный исторический и сравнительный анализы.

К принципам исследования следует отнести: историзм, научную обоснованность, социальный подход и приоритет общечеловеческих ценностей.

Автором были использованы сравнительно-правовой подход, исторический статистический, социологический, а так же комплексный анализ знаний. Анализировались нормативно-правовые источники, учебная и научная литература, публикации в периодических изданиях и СМИ.

Научная новизна работы состоит в том, что автор впервые за долгое время комплексно рассматривает конституционно-правовое положение органов прокуратуры в Российской Федерации. В работе будут даны положения о становлении, развитии российской прокуратуры, произведен анализ зарубежного опыта, а так же рассмотрен статус прокуратуры на современном этапе развития с предложениями по совершенствованию.

Работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованных источников.

1 ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ПРОКУРАТУРЫ В РОССИИ

1.1 Становление и развитие прокуратуры РФ в дореволюционный период

Государственный надзорный орган, который именуется прокуратурой, имеет историю существования в триста лет. Система прокуратуры не находилась в статичном состоянии после ее создания и на протяжении всей истории своего развития претерпевала изменения, в том числе изменялся и ее статус как государственного органа.

В настоящее время как никогда сильны тенденции реформирования российской прокуратуры, сокращение ее определенных специальных функций по надзору, внутренних структурных изменений и т.д. Для того чтобы отследить предпосылки этих тенденций необходимо обратиться к истории становления и развития прокуратуры в России, рассмотреть эволюцию ее статуса.

Приятно считать, что прокуратура как государственный орган власти появилась во Франции, в начале четырнадцатого столетия, ее появление можно объяснить потребностями королевской власти. В это время прокуроров называли «людьми короля», которые обеспечивали всевластие «короны».

То есть, изначально прокуратура складывается как орган исполнительной власти государства, призванный обеспечить и защитить его интересы. Отсюда и предположение, что история прокуратуры – это процесс конкуренции двух основных видов ее деятельности:

- уголовное преследование лиц, которые совершили преступление, поддержка обвинения против них;
- обеспечение и представление государственных интересов в области охраны права.

Хотя веяния жизнедеятельности поддерживали именно первое направление детальности прокуратуры, сложилась она для обеспечения второго направления.

Проанализировав отношение, друг к другу этих направлений, можно выделить разные исторические типы устройства прокуратуры:

- тип фискально-контрольный, по данному принципу строилась советская прокуратура, она представляла собой преобладание функции надзора за законностью над функцией уголовного преследования;

- тип французской прокуратуры, которую создал Н.Бонапарт, отличалась наличием функций уголовного преследования, обеспечения потребностей государства и надзора за законностью в равной степени;

- тип англосаксонской прокуратуры представлял собой отсутствие элемента здравоохранения, и деятельность ограничивалась только уголовным преследованием, «государственная адвокатура»;

- тип германской прокуратуры – деятельность как у англосаксонской, но устройство как у французской прокуратуры;

- тип российской прокуратуры. Тип, при котором в разное время была сильна какая-то одна функция прокуратуры по сравнению с остальными и на протяжении времени они сменяли друг друга исходя из потребностей общественных реалий. Функции то выходили на первый план, то вообще ликвидировались. Можно проследить как из фискально-контрольной прокуратуры, которую создал Петр I, она перешла согласно Судебному уставу 1864 года в прокуратуру похожую на англосаксонскую, но с французскими элементами. А с 1922 года она снова стала похожа на фискально-контрольную вперемешку с французским типом, но не стало англосаксонских веяний¹.

Считается, что официально прокуратура России появилась в восемнадцатом веке, хотя хаотичные ее зарождения можно обнаружить еще в

¹ Пойда Е.С. Тенденции и перспективы правового регулирования прокурорского надзора в РФ // Основы экономики, управления и права. 2014. с. 84.

царствование Ивана Грозного. В свое правление царь пытался отрегулировать произвол со стороны своих чиновников с помощью жесткого контроля их деятельности.

Но формы, к которым он прибегал, были какие же хаотичные и беспорядочные, как и система управления государства в целом на тот момент. Правовой основы для опричнины не существовало, поэтому она действовала на основании своих «нравственных убеждений», что послужило началу их жестоких и своевольных расправ.

Не было создано органов государственного контроля и надзора и при Борисе Годунове и при Василии Шуйском, хотя попытки предпринимались.

Соляной бунт 1648 года натолкнул народ на идею жизни по закону. Группа дворян и купцов вызвалась выразить мнение общества в обращении к царю Алексею Михайловичу, они просили провести систематизацию российского законодательства.

Так же события Соляного бунта подвигли на размышления об установлении контроля и надзора за деятельность чиновничества. Возникает аналог современной прокуратуры – Тайный приказ, который обладает теперь не то что контрольными функциями, но наделяется полномочиями власти над другими органами.

Опираясь на изучения И.Гурлянда, можно предположить, что царь предавал в Тайный приказ определенные дела, которые не хотел по каким-то причинам передавал в другие органы, то есть, Тайный приказ занимался разными делами, и специализации у него не было².

К задачам этого приказа следует отнести – рассмотрения жалоб и доносов, их проверки, рассмотрение челобитных и т.д. его целью было не охрана законности и надзор за ней, а нахождение изъятий из этих законов, выискивания отклонений из общей масс делопроизводства.

² Бобырев В.В., Андреев Г.В. О развитии прокуратуры Российской Федерации (проблемы и пути их решения) // Право и безопасность. 2015. № 4. С. 46.

Во Франции в шестнадцатом веке прокуроры уже избавились от приказов королей и служили только своим обязанностям по исполнению законности, а Тайный приказ России в это время создавался именно с целью рассмотрения дел по указам царя, во имя его блага, а не блага законности. То есть, деятельность служителей Приказа тайных дел была регламентирована не правовыми нормами, а царскими приказами и волеизъявлениями.

Н.Демидова имеет отличную точку зрения от И.Гурлянда, она не преувеличивает функции приказа по надзору, и высказывает свое мнение, что Тайный приказ – это прототип Тайной канцелярии, которая ведала делами властителя, и осуществляла контроль только в той необходимой мере, которая была нужна для нормального функционирования аппарата самодержавия, а не общества и государства в целом. А Тайный приказ был создан для осуществления конкретных приказов царя, а не работы во благо контроля за государственным механизмом.

Но в семнадцатом веке сохраняется понятие о «доходах от дел» и чиновничество не страшится ужесточения законодательства относительно взяточничества и казнокрадства с Уложением 1649 года. Необходимо сделать вывод о том, что Тайный приказ не стал, да и не мог стать лекарством от произвола чиновников в России в тот период времени³.

Период правления Петра I представляется нам реформаторским временем, изменения происходят в каждой сфере жизни общества, на всех уровнях. В это время заново создается флот и российская армия. Происходит война со Швецией в 1702 году. От России требуется слаженной работы государственной системы и огромные денежные затраты, с чем у государства всегда были проблемы.

Государственная система после Киевской Руси представляло собой произвол самодержавцев, бояр, князей, а так же мелких чиновников. О

³ Сафонова Т.Ю. История развития прокуратуры России // История правоохранительных органов (IX-XX вв.): учебное пособие / М.В. Пыльцина, Е.М. Полянская, Т.Ю. Сафонова. Воронеж: ФГОУ ВПО Воронежский ГАУ, 2010. С. 80.

регулировании общественной жизнедеятельности не шло речи, не было не кодифицированных обычаев, ни настоящих норм права.

Это положение в государстве как политическое, так и административное, привело к созданию института фискалов Петром Великим.

Указ от 5 марта 1711 года имел положение о такой должности как – иском, который был призван присматривать тайно за всеми делами, выявлять о судебных нарушениях, нарушениях о сборах в казну и т.д. Данные функции фискалы получили в Европе в течении трехсотлетнего развития.

Задачами фискалов при Петре I стали – надзор за казной и казенным имуществом, а так же выявление судебного и чиновничьего произволов. Но практика показала, что для исполнения всех своих обязанностей, фискалы не были наделены достаточным количеством полномочий. В обязанности фискалов не входило проведение проверок или расследований, они сразу доносили, проводывали и обличали несправедливость, а так же были обязаны присутствовать лично при важных государственных действиях. Функции фискалов быстро стали неэффективными, так как достаточных полномочий у них не было. Постепенно, недостаточное оплата их работы привела к тому, что фискалы погрязли во взяточничестве, покровительстве чиновников и преступности, а так же расхищать государственную казну, которую призваны были охранять⁴.

Именно прокуратура, как государственный орган впервые была учреждена в 1722 году. «Око государево» призвано было наблюдать за соблюдением законов, за государственными органами и правопорядком. Была введена должность генерал-прокурора, который обязывался стоять на страже государственности, закона, церкви, а так же всего того народа, который не может защитить себя сам.

⁴ Сафонова Т.Ю. История развития прокуратуры России // История правоохранительных органов (IX-XX вв.): учебное пособие / М.В. Пыльцина, Е.М. Полянская, Т.Ю. Сафонова. Воронеж: ФГОУ ВПО Воронежский ГАУ, 2010. С. 95.

Функция защиты прав была изначальной для органов прокуратуры, на первом месте для ее стояли интересы императора и государства, и даже церкви. Но для прокуратуры так же была характерна и защита лиц, которые не имеют достаточных средств для своей защиты самостоятельно.

В Указе от 12 января 1722 года Петр I учреждает должности Генерал-прокурора и Обер-прокурора при Сенате, должность прокурора при Коллегиях, которые находились непосредственно в подчинении у Генерал-прокурора. Чуть позже, а именно 18 января 1722 года учреждаются должность прокурора при народном суде. Указы декларировали наличия прокуратуры в России и носили организационный характер. Функции, задачи и полномочия данных должностей не раскрывались в Указах. Указ от 27 апреля 1722 года «О должности генерал-прокурора» конкретизировал полномочия не только должности генерал-прокурора, но и российской прокуратуры в общем. Следует вывод, что учреждение российской прокуратуры произошло благодаря трем Указам Петра Великого.

Ученные, исследовавшие данную проблему высказывали точку зрения, что прокуратура была учреждена в противовес фискалату, и снижала его роль в государстве. Например, Н.В.Муравьев в своих работах писал, что когда прокуратура в 1722 году была утверждена как новый орган, фискалы и уже «ушли в тень»⁵.

Указ «О должности генерал-прокурора» содержал в себе положения о том, что генерал-прокурор выполняет свои действия при Сенате и действует на благо исполнения целей Сената, исполняя свои непосредственные обязанности. Но это не означало, что он был повинен Сенату, а наоборот, генерал-прокурор выполнял функцию надзора за Сенатом, за решением дел в компетенции Сената. Генерал-прокурор осуществлял функцию отслеживания организационной работы Сената, она должны была выполняться: «ревностно, своевременно, быстро, справедливо и истинно». В Указе было отмечено, что

⁵ Терещенко А. Реформа прокуратуры: новые приоритеты // Законность. 2016. № 8. С. 4.

генерал-прокурор уже исполнял надзор за законностью совершения дел, так как было сказано: «смотреть, чтоб в Сенате не на столе только дела вершились, но и самим действием по указам исполнялись». По отношению к чиновникам генерал-прокурор имел надзорные функции за взяточничеством и отлыниванием от работы. Опротестования – это был основной способ реакции прокуроров на незаконные акты и поступки.

Генерал-прокурор являлся помощником императора в делах государства, наделялся функцией государственного надзора за Сенатом, также руководил и контролировал деятельность и работу остальных прокуроров.

То есть, прокуратура уже тогда являлась централизованным органом, который подчинял себе нижестоящих прокуроров, что сохраняется и на современном этапе ее развития. Надзор и контроль самого главного органа того времени в стране – Сената, стало для прокуратуры особенностью, исключительной компетенцией. Обер-прокурор и Генерал-прокурор напрямую были подчинены Императору, и решать их судьбу мог только он, что укрепило независимость прокуроров и более эффективное выполнения функции надзора за Сенатом⁶.

Исходя из функций российской прокуратуры того времени, можно выявить и ее цели: воплощение реформ Петра Великого и сопротивление с сопротивлением местной власти. Деятельность прокуратуры должна была регулировать деятельность государственного механизма, а главное Сената.

В системе российской прокуратуры, как не странно можно было выделить европейские черты французских прокураторов, шведских представителей по правам человека, шведского и немецкого фискалов, но и чисто русские черты. Франция дала российской прокуратуре непосредственно организацию и систему, а так же главную функцию – надзор за законностью. Генерал-прокурор был наделен функцией контролем

⁶ Дьячков, Д. А. Основная функция прокуратуры - правозащита / Д. А. Дьячков // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. 2015. № 1. С. 71

за исполнение указов, а так же получил в подчинение не только нижестоящие прокуратуры, но и фискалов, как и шведский представитель по правам человека. В компетенцию прокуратуры входило указание на ошибки чиновников, устранение этих ошибок чиновниками, вносить протесты против незаконных действий и решений, а так же отчитываться с помощью рапорта перед генерал-прокурором. Прокуратура была вправе получать нужные ей документы и материалы учреждений.

После Петра Великого прокуратура стала терять свои полномочия, и вообще была, чуть ли не упразднена. Императрица Анна Иоанновна восстановила прокуратуру в ее статусе. Указ от 2 октября 1730 года восстановил положение прокуратур и ее должностных лиц, как при Петре I. Прокуроры губерний наделялись полномочиями опротестовывать действия местной власти и суда с уведомлением генерал-прокурора. Но влияние прокуратуры в стране уже находилось в упадке, и исполнять прежние полномочия, как при Петре Великом, органу не удавалось. Недостаток квалифицированных работников не позволил и императрице Елизавете Павловне восстановить прежний статус прокуратуры, хотя она пыталась на основе Указа Петра I, издать Указ от 12 декабря 1741 года.

Только Екатерина II смогла добиться успехов в этом деле. Уважение и роль прокуратуры во время ее правления заметно возросло. К задачам прокуратуры теперь относилось не только надзор за исполнением законности, но и предупреждение нарушений закона. За Сенатом вновь стал наблюдать генерал-прокурор, как и при Петре Великом. К числу полномочий генерал-прокурора относилось и отправление правосудия, как одно из важнейших государственных дел. Если учесть, что прокуратура вела надзор за Сенатом, то можно сказать, что она становится главным государственным органом по управлению. Соблюдение условий надлежащего содержания лиц под стражей так же стало относиться к функциям прокуратуры. Статус прокуроров на местах усилился.

При Павле I численность прокуратур была сокращена, как в центральной части России, так и на местном уровне. Но статус прокуроров и их роль оставалась заметно высока. Прокуратура активно вела свою деятельность. Генерал-прокурор оставался доверенным лицом императора, в том числе благосклонность к нему проявлял и Павел I. Важные дела государство не оставались без внимания генерал-прокурора и решались с его участием. Полномочия генерал-прокурора на данном историческом этапе широки: хозяйственные, административные, судебные, финансовые и военные и т.д.⁷.

Александр I своим Манифестом «Об учреждении министерств» от 8 сентября 1802 года, объединил должности генерал-прокурора и министра юстиции, данная должность расширила свои полномочия. Решалась проблема обеспечения независимости прокуратурам местного управления.

Самым четко сформулированным документом, который включал в себя цели, задачи и предмет прокурорского контроля, является «Основные положения о прокуратуре», принятый Государственным Советом Российской Империи в 1862 году. Применение прокуратуры прописывалась однозначно: «Наблюдение за точным и единообразным исполнением законов в Российской Империи».

«Основные положения о прокуратуре» стали основополагающим документом, в котором закреплялись принципы организации и деятельности прокуратуры, которые сохранялись, пока существовала Российская Империя.

К данным принципам следует отнести:

- централизованность и единство органов прокуратуры;
- прокурор, как должностное лицо обязывался исполнять свои полномочия от имени системы прокуратуры, как органа;
- в Российской Империи надзор осуществляет Министр юстиции;
- подчинение прокуратур нижестоящих вышестоящим;

⁷ Самойлова Т.Н. Правозащитная функция прокурора в уголовном судопроизводстве // Вестник Удмуртского университета. 2015. № 2. С. 180.

- бессменность прокуроров;
- независимость прокуроров от любых воздействий при принятии решений.

Установление независимости прокуроров от любого влияния обеспечило создание систематизированного порядка назначения и смещения должности прокурора. Должность генерал-прокурора и прокуроры губерний освобождались от занимаемой должности предписанием Императора. Генерал-прокурор получил право назначать и смещать с должности нижестоящих прокуроров.

Нельзя не рассмотреть сторону финансового обеспечения прокуратуры того времени.

Допускать взяточничество и казнокрадство в системе прокуратуры российское государство допустить не могло, поэтому все прокуроры занимали свои должности пожизненно, а значит и жалование получали так же, это давало некую уверенность и стабильность должностным лицам в будущем, такая служба могла считаться поистине престижной.

Формирование прокурорского корпуса происходило из определенного сословия. Дворянское сословие, причем дворянство потомственное, могло претендовать на прокурорскую должность. Так как дворяне, это люди жалованные императором, то император получал в их лице защитников престола с огромной властью.

Необходимо отметить, что подготовка юристов того времени отличалась не только узкой квалификацией, а всеобъемлющим, хорошим образованием. Бедующих прокуроров готовили в Санкт-Петербурге, на факультете правоведения, в самом весомом учебном учреждении Российской Империи, которое было образованно на основе Царскосельского лицея Александра I.

Преподавательский состав был подобран по такому принципу, что будущие прокуроры были обеспечены изучением правовой литературы и

нормативными актами, строгой дисциплиной и соразмерными требованиями. Все вышеперечисленное давало основательную подготовку, которая позволила бы эффективно выполнять все функции и полномочия прокурорского работника.

Полномочия прокуратур были затронуты и ограничены в 1864 году в связи с Судебной реформой.

Известный русский правовед А.Ф.Кони, анализируя данное новшество в статусе российской прокуратуры, основанное на опыте западноевропейских государств, считал, что лишение прокуратуры России функции надзора за исполнением законов с наружи может быть и было показательно в теории, но на практике она была несовместима с имеющимся губернским строем. «Срубили дуб, который стоял на страже леса». Кони, считает, что данная функция была удалена из списка прокурорских, так как ограничивала власть администрации⁸.

Уголовное преследование становится основной задачей российской прокуратуры. Органы предварительного следствия попадают под надзор органов прокуратуры. Система прокуратуры претерпевает изменения, теперь прокуратура состоит при судах и в круге ведомства – это в основном судебные дела.

Но независимость прокуратура не теряет, она обособленна в своих решениях от суда и действует на основании законов и внутренних убеждений, по-прежнему подчиняясь вышестоящим прокурорам и министру юстиции, в прошлом генерал-прокурору.

Убийство Александра II, приводит к тому, что прокуратура по указу Александра III, становится карательным органом, происходит усиление прокурорского надзора во всех сферах жизни, суд работает на репрессию восставших народных масс.

⁸ Ломовский В.Д. Какой власти принадлежит прокуратура // Российская конституция. 2015. № 9. С. 22.

После Революции 1905 года, карательные функции прокуратуры проявлялись более явственно. Органы юстиции Российской Империи должны были отвечать и бороться с выступлениями рабочих, солдат и матросов, крестьянства. Регулирование карательных действий, репрессий, военно-полевыми судами, политическими убийствами и т.д. То есть, прокуратура поддерживала политику самодержавия и учувствовала в подавлении революционно настроенных народных масс.

Таким образом, до 1917 года прокуратура продолжала быть карательным органом самодержавия, пока окончательно не была упразднена вместе с российским самодержавием.

1.2 Правовой статус органов прокуратуры в советский период

Прокуратура в дореволюционном периоде России крепко была связана с самодержцем, а не с системой юридических норм.

В этом нет ничего удивительного, так как представителем прокуратуры мог стать только выходец из дворянского сословия, а дворянство издавна являлось сторонником монархии.

С Октябрьской революцией начались и революционные изменения новой власти. Новая власть, посчитав, что прокуратура была слишком преданна старому режиму, попросту ликвидировала ее как орган. Декрет о суде №1 от 24 ноября 1917 года упразднял судебные органы, органы прокуратуры, институт присяжных и адвокатуру, которая существовала до новой власти.

Функции, выполняемые прокуратурой, упразднены не были, а были розданы: обвинение могли производить любые непорочные граждане, которые пользуются гражданскими правами, а надзор и контроль за законностью возлагался на новый орган – ВЦИК, его Президиум и отделы юстиции.

Революционное правосознание пришло на место закона. Новая советская власть действовала через систему революционных трибуналов, чрезвычайных комиссий, расстрелявших и репрессировавших не разбирая дело по существу. Господствовало право сильнейшего, а не закон.

При установлении новой власти, которая использовала метод репрессий и расстрела, а не закон, государство в прокуратуре, как в органе контролирующем законность, не нуждалось, это продолжалось вплоть до 1922 года⁹.

Стабилизация новой власти в государстве к 1922 году уже произошла и появилась необходимость сосредоточения полномочий по надзору и контролем в руках конкретного органа. Новое чиновничество неоднократно начало злоупотреблять полученной властью и не слушать власть центральную. Происходило неправильное толкование декретов и социалистической законности.

Единогласно не было воспринято предложения В.И.Ленина о создании прокуратуры, хотя на ВЦИК было рассмотрено разработанное НКЮ РСФСР «Положение о прокуратуре». Статус нового органа бы воспринят неоднозначно. Сомнения вызывали независимость прокуратуры от местных органов власти и ее централизация. Оптимальная модель прокуратуры была достигнута благодаря стараниям В.И.Ленина, который обратился в Политбюро с письмом «О «двойном» подчинении и законности».

Прокуратура получила статус не только общего надзора и контроля, но и государственного в том числе, согласно утвержденному «Положению о прокурорском надзоре» от 28 мая 1922 года. Органы прокуратуры входили в систему органов юстиции, а всю систему прокуратуры возглавлял Народный комиссар юстиции.

⁹ Сафонова Т.Ю. История правового регулирования деятельности прокуратуры в советский период // Социально-экономические проблемы России и перспективы их решения: Материалы Международной научно-практической конференции (6-8 апреля 2017 г., г. Воронеж) // Под ред. Д.А. Мещерякова: в 2-х ч. Воронеж: «Научная книга», 2017. С. 159.

Прокуратура стала централизованным органом юстиции, в системе которого нижестоящие прокуратуры подчинялись вышестоящим. Исключением были прокуроры губерний, которые не подчинялись местным прокурорам и состояли от них независимо. Помощники прокуроров действовали в уездах. Верховного органа всей страны не существовало, хотя при Верховном суде СССР имелся прокурор со своими помощниками и заместителем, но это была все-таки прокуратура Верховного суда СССР. Эту должность назначал Президиум ЦИК СССР, она была обособлена от всей системы прокуратур, то есть, другие прокуратуры ей не подчинялись.

Как и предполагалось, прокуратура следила за исполнением законности и прав трудящегося населения. Основное направления деятельности прокуратур определил Циркуляр Центральной прокуратуры №1 от 1923 года: обеспечение трудящегося населения знанием, что прокуратура является их защитником и хранителем интересов.

Советская прокуратура являлась частью советского государства и выполняла функции согласно его идеологии.

Исполнение своих функций в полном объеме прокуратура добиться не могла, так как надзор за законностью в учреждениях НКВД, ГУЛАГа и т.д., было невозможно. Главной функцией прокуратуры, как и суда, и правоохранительных органов являлось поддержание правопорядка.

Статья 43 Конституции СССР от 1924 года учреждала Верховный Суд СССР при ЦК, а статья 46 учредила должность прокурора Верховного Суда СССР. Позже прокуратура наделалась функциями участия в гражданском процессе и противоборства с преступностью.

В 1924 году была образована Прокуратура Верховного суда СССР, которая действовала на основании Положения о Верховном суде СССР от 23 ноября 1923 года, а позже Положения о Верховном суде СССР и Прокуратуре Верховного Суда СССР от 24 июля 1929 года.

К функциям Прокуратуры Верховного Суда СССР относилось:

- надзор за законодательством, за законностью нормативно правовых актов, издаваемых наркоматами СССР и центральных учреждений СССР, ЦИК союзных республик и их Президиумов;
- надзор за Объединенным государственным политическим управлением;
- наблюдение за решениями, приговорами и определениями Верховного суда СССР и судебных учреждений союзных республик¹⁰.

Постановление ЦИК и СНК СССР от 20 июня 1933 года содержало понятие о Прокуратуре СССР, а «Положение о прокуратуре СССР» было утверждено 17 декабря 1933 года, соответственно Прокуратура Верховного Суда СССР была упразднена и ее статус и верховный статус для нижестоящих и союзных республик заняла Прокуратура СССР.

Указания и распоряжения прокурора СССР имели обязательный характер относительно всех органов прокуратуры, несмотря на то, что в союзных республиках прокуратура вплоть до 1936 года входила в состав органов юстиции.

Положение определяло функции и порядок их воплощения в жизнь и отрасли надзора, некоторые из которых существуют и на современном этапе развития российской прокуратуры:

- общеправовой надзор;
- надзор за правомерностью действий Объединенного государственного политического управления и милиции;
- надзор за органами предварительного расследования;
- надзор за правомерностью действий судебных органов;
- надзор за правомерностью деятельности исправительно-трудовых учреждений.

Конституция СССР то 1936 года включила в себя главу о суде и прокуратуре, и на ее основе в 1937 году Конституция РСФСР

¹⁰ Чайка Ю.Я. О развитии органов прокуратуры // Адвокат. 2016. № 7. С. 31.

охарактеризовала прокуратуру как «высший надзор». За прокурорами закрепилось полномочие надзора за законодательством союзных республик в том числе. Прокуратура оставалась независима и от местных органов власти.

Великая Отечественная война не внесла никаких изменений в положение прокуратуры в государстве, ее статус не изменился. Прокуратура продолжала выполнять функцию надзора за законностью. Произошли структурные изменения в связи с тем, что на некоторых территориях СССР было введено военное положение, прокуратуры на этих местах преобразовались в военные прокуратуры. Транспортные прокуратуры так же были военизированы¹¹.

Новое Положение о прокурорском надзоре было утверждено 24 марта 1955 года Указом ВС СССР и по новому положению систему прокуратуры теперь возглавлял Генеральный прокурор СССР, статус независимости прокуратуры закрепили на законодательном уровне окончательно.

Прокуратура, возглавляемая Генеральным прокурором СССР, имело своей задачей устранение любых правовых нарушений, от каких бы государственных органов или общество они бы не проявлялись. За прокурорами оставалось право на протест, как основная форма защиты законности, но появилась и новая такая форма – представление об устранении нарушений закона и причин, способствующих его нарушению. В круг полномочий прокуратуры теперь входило привлечение не только к уголовной и административной ответственности, но и к дисциплинарной ответственности. Надзор за судебной деятельностью так же входил в функции прокуратуры, под контролем находились решения, определения и постановления судов. Любое гражданское или уголовное дело могло быть подвергнуто проверки со стороны прокуратуры СССР, то есть, закреплялось право истребования дел у судов для проверки¹².

¹¹ Митюков М.А. Конституционные суды стран СНГ и Балтии (сравнительный анализ законодательства) // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. 1998. №1. С. 89.

¹² Сафонова Т.Ю. История правового регулирования деятельности прокуратуры в советский период // Социально-экономические проблемы России и перспективы их решения: Материалы Международной

Особенностью Конституции СССР 1977 года стало то, что в ней появилась целая глава, регламентирующая деятельность органов прокуратуры. Все органы прокуратуры подчинились Генеральному прокурору СССР, за Генеральным прокурором и прокуратурами закреплялся «высший надзор» за законностью, провозглашалась независимость прокуратуры от власти на местах. Принимается первый Закон о прокуратуре СССР от 30 ноября 1979 года.

Согласно Закону о прокуратуре СССР к функциям прокуратуры теперь добавилось и координирование правоохранительных органов для эффективной борьбы с преступностью несоблюдением законов.

Закон более четко регулировал отрасли прокурорского надзора, что позволяло охватить более широкое поле деятельности. Так же появилась регламентация деятельности следователей при прокуратуре.

Генеральному прокурору СССР и прокурорам союзных республик предоставлялось право законодательной инициативы, то есть, прокуратура вступала в законодательный процесс. Генеральный прокурор СССР, Главный военный прокурор, прокурор союзной республики и их заместители были вправе приостанавливать исполнение опротестованного приговора, определения и постановления суда по уголовному делу до разрешения дела в порядке надзора.

Прокурор вносил протест на акт, несоответствующий законности, нарушающий права и свободы граждан, что означало приостановление действия данного акта до рассмотрения протеста по существу. Обязательными для исполнения были и требования прокурора об устранении нарушений законности. В 1987 году 16 июня изменения и дополнение Закона о прокуратуре СССР введены такие средства регулирования законности как – предписания и предостережения.

Распад СССР в 1991 году ознаменовал и прекращение деятельности Прокуратуры СССР, как органа старой системы. Все оставшиеся прокуратуры были объединены на территории нового государства под началом Генерального прокурора РСФСР.

Закон «О прокуратуре Российской Федерации» был принят в 1992 году и положил начало современной российской прокуратуре.

Новый закон 1998 года не предусматривал предписание и предостережение как средство надзора за законностью, в отличие от Закона СССР. Не предусматривалась функция контроля над соблюдением законодательства гражданами.

Надзор прокуратур потерял прилагательное «высший». Не указана была функция по координации правоохранительных органов в борьбе с преступностью, хотя некоторые региональные прокуроры продолжали ее осуществлять¹³.

Итак, развитие прокуратуры никогда не было прямым и однозначным, происходила как расширение полномочий, так и их сокращение. Во время революционных преобразований прокуратура вообще считалась органом не нужным административному укладу государства.

Пики важных преобразований системы прокуратуры пришлось на этапы усиления российского государства. Петр I, Екатерина II и Александр III сделали из прокуратуры опору своей власти, доверили ей одну из основных ролей в государстве – борьбу с произволом чиновников, коррупцией, несправедливостью суда и не только в интересах царей и императоров, а в интересах народа. Ослабление прокуратуры произошло с ослаблением власти самодержцев, что привело к казнокрадству, взяточничеству, массовым правонарушениям.

Исходя из вышеизложенного, нельзя говорить о прокуратуре, как об органе исполнительной власти, так как ограничено ее в полномочиях

допускаться не может. Более того, некоторые функции прокуратуры необходимо расширять. Функции прокуратуры должны быть построены таким образом, что вся система прокуратуры не была лично заинтересована в результатах работы органов суда и исполнительной власти, прокуратура должна заниматься лишь пресечением нарушения закона с их стороны.

Таким образом, лишение или ограничение основных надзорных функций, передача прокуратуры из самостоятельного надзорного органа в систему министерства юстиции означало бы начало этапа непродуктивного государственного развития страны, ухудшение качества надзора за системой государственного механизма.

2 ОРГАНИЗАЦИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

2.1 Конституционно-правовые основы института прокуратуры в Российской Федерации

Правовой статус прокуратуры РФ предусмотрен статьей 192 Конституции Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации содержит в себе положения о деятельности органов прокуратуры и их строения, иерархию, порядок замещения должностей, как и о многих других органах государственной власти.

Статья 71 Конституции Российской Федерации, гласит, что организация деятельности органов прокуратуры находится в ведении Российской Федерации. Проанализировав данное положение законодательства, можно говорить, что конечно в некоторых случаях местное законодательство может регулировать некоторые вопросы о прокурорской деятельности, но главное место в системе законодательной деятельности в этой области отводиться все-таки государственным нормативным источникам, региональные акты только направляют, конкретизируют ее деятельность¹⁴.

Кроме Конституции Российской Федерации деятельность прокуратуры регулируют следующие законодательные источники:

- Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»;
- Уголовно-процессуальный Кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 года;
- Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 года № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»;

¹⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

- Федеральный закон от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

Прокуратура – государственный орган власти, none входит ни в одну ветвь власти, которые перечислены в статье 10 Конституции Российской Федерации, из этого следует вывод, что правовой статус прокуратуры в Конституции до сих пор не конкретизирован.

Вопрос о конституционно-правовом статусе прокуратуры Российской Федерации давно является открытым полем для научной деятельности. Данному вопросу посвящено множество учебной литературы, научных статей и конференций. Самой обсуждаемой темой авторов научных работ поэтому вопросу остается, то что статья 129 Конституции Российской Федерации размещена в главе «Судебная власть», хотя структурно прокуратура с судебной властью никак не связана¹⁵.

Введу решения вопроса данной сложности, разработана ни одна теоретическая концепция, появляются сложные логические умозаключения, ссылаются на волю законодателя. Существует и более простое объяснение. Статья 129 Конституции Российской Федерации закрепляет положения о прокуратуре не основываясь на научных данных и не имеет научной обоснованности, аппарат прокуратуры должен был быть сохранен, и был сохранен по субъективному мнению на тот момент Президента Российской Федерации Б.Н.Ельцина. Конституционное совещание июля – июня 1993 года породило проект новой Конституции Российской Федерации.

Статья 129, закрепленная в Главе 7 проекта Конституции Российской Федерации и определяющая статус прокуратуры, так же была одобрена на указанном Конституционном совещании. Она гласила: «Надзор за законностью расследования дел о преступлениях, поддержание государственного обвинения в суде, предъявление в суд исков в защиту интересов государства, прав и свобод граждан, опротестование в суде

¹⁵ Сафонова Т.Ю. К вопросу о месте и роли прокуратуры в современном российском государстве // Вестник Воронежского института МВД России. 2017. №2. С. 96.

незаконных актов государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц осуществляет прокуратура Российской Федерации, возглавляемая Генеральным прокурором Российской Федерации. Генеральный прокурор Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации».

Это значило, что прокуратура лишалась по этому положению полномочий по надзору за соблюдением Конституции Российской Федерации и соблюдением нижестоящих законов, организацией и направлением деятельности правоохранительных органов и органов уголовного преследования. Зато, она становилась как бы частью судебной системы и наделялась соответствующими полномочиями (судебно процессуальными.). Если исходить изданного факта, то нахождение статьи 129 Конституции Российской Федерации в главе о судебной власти становится понятным.

Академик В.Н. Кударявцев и Генеральный прокурор Российской Федерации В.Г. Степанков были противниками интеграции органов прокуратуры с судебной системой, но в выигрыше оказалась концепция выдвинутая Администрацией Президента Российской Федерации¹⁶.

Конституционно – правовой статус прокуратуры до сих пор рассматривается учеными с опорой на стандартный набор знаний о теории разделения властей. В Советский период положения о прокуратуре стоились на знаниях вложенных в это понятие В.И.Лениным, на современном этапе развития вкладываются понятия разработанные Дж.Локком, Ш.Л.Монтескье. Нередко в трудах современных ученых можно обнаружить ссылки и на Платона, Аристотеля, Полибия и т.д. Они числятся в рядах «классиков и основоположников теории разделения властей» и многими положениями превосходят теории идеологов буржуазной революции.

¹⁶ Геевский И.А. Законодательная власть // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1994. №5 (7). С. 50.

Научные поиски людей, изучающих данный вопрос, приводят их к выводам о причислении прокуратуры Российской Федерации то к судебной, то к исполнительной, то законодательной власти. Прокуратура в некоторых работах получала даже статус федеральных служб, которая выполняла функции контроля. Либо прокуратура формирует особую ветвь власти – «прокурорско-надзорную» и осуществляет самостоятельную, независимую деятельность.

Прокуратура Российской Федерации, исходя из статьи 129, представляет собой систему соподчиненных элементов с единой централизацией, но при этом законодательно не отнесена ни к одной ветви власти (законодательной, исполнительной, судебной).

В соответствии с п.«г» ст.71 Конституции в ведении Российской Федерации находятся установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядок их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти. Конституционный Суд Российской Федерации, осуществляя толкование названной конституционной нормы, сформулировал правовую позицию, согласно которой особенности правового регулирования организации и деятельности федеральных органов, относящихся к той или иной ветви государственной власти, закрепляются положениями гл. 4, 5, 6 и 7 Конституции РФ и конкретизируются в ряде федеральных конституционных и федеральных законов¹⁷.

Можно сделать вывод, что система государственных органов состоит из органов относящихся к исполнительной, законодательной и судебной власти, но не ограничивается ими. В России есть органы власти, которые не подходят под понятия теории разделения властей, например Президент Российской Федерации и прокуратура Российской Федерации. Исторические, культурные и национальные особенности этому причиной.

¹⁷ Викторов И. Ответственность за неисполнение законных требований прокурора // Законность. 1999. №9. С. 6.

Прокуратура Российской Федерации содержит в себе признаки обособленной, самостоятельной ветви власти. Прокуратура родом своей деятельности является отграниченной от других органов государственной власти, она обладает особенными признаками организации деятельности, соподчиненностью системных элементов, имеет специальные средства и методы реализации своих функций, а так же имеет возможность выступать уравниателем между другими ветвями власти с помощью системы сдержек и противовесов.

Прокуратура в России имеет свою организационную особенность и она заключается в том, что она не включена ни в одну из представленных в Конституции ветвей власти, она ни законодательная, ни судебная, ни исполнительная ветвь. Эта особенность и дает возможность прокуратуре осуществлять надзорную власть¹⁸.

Существуют конституционные гарантии, которые обеспечивают существование прокуратуры как самостоятельной единой части системы государственной власти, о чем нам говорят статьи 71, 83, 102 и 129 Конституции Российской Федерации.

Статья 4 Закона «О прокуратуре», как основа организации работы прокуратуры рассматриваются: принцип единства системы, централизация, независимость и гласность. Эти принципы выступают как отраслевые и характеризуют особенность прокурорско-надзорной власти.

Органы прокуратуры в Российской Федерации являются системой, так как между ними существуют определенные функциональные связи, или общие функции, поэтому они не могут существовать без определенной упорядоченности. Функциональные связи выражаются через исполнения ими основных полномочий: надзором за соблюдением Конституции и законодательства Российской Федерации, участием в судебных разбирательствах через прокуроров, расследовании преступлений,

¹⁸ Геевский И.А. Законодательная власть // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1994. №5 (7). С. 48- 58

координирование деятельности правоохранительных органов в борьбе против преступности и остальных правонарушений. Прокуроры в пределах своих полномочий наделены средствами и компетенциями для организации и реализации задач всей системы прокуратуры.

Свои функции прокуратура исполняет через исключительные методы, средства и полномочия, которые не могут применяться в других отраслях государственной власти. Важной особенностью прокурорского реагирования на правонарушения являются специальные акты реагирования – постановления, представления, предостережения и протесты. В деятельности иных государственных органов данные акты не встречаются в таком комплексе.

Необходимо сказать, что система сдержек и противовесов включает в себя прокуратуру, как важную и неотъемлемую часть, она обеспечивает взаимодействие ветвей власти, их естественное функционирование. Способом исполнения этой задачи является надзор прокуратуры за соблюдением конституционных положений, исполнением законодательства Российской Федерации министерствами, ведомствами, законодательными и исполнительными органами всех уровней, органами местного самоуправления, уполномоченными лицами, а так же за соответствием их правовых актов на предмет противоречия Конституции, что закрепляет статья 21 Закона «О прокуратуре».

Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 18 июля 2003 года уполномочило Генерального прокурора Российской Федерации на обращение в Конституционный суд Российской Федерации для запроса о проверке конституции и уставов субъектов Российской Федерации на предмет соответствия их Конституции Российской Федерации.

Это пример полномочий прокуратуры по сдерживанию исполнительной власти на разных государственных уровнях, методом укрепления соблюдения законности на территории Российской Федерации.

Прокурорский надзор эффективное средство против чрезмерного усиления исполнительной власти в России через законодательную, которая выполняет работу по приведению законодательства разных уровней к положениям Конституции и Федеральным законам.

А через законодательную власть и Президент Российской Федерации происходит сдерживание прокурорско-надзорной власти. Президент РФ, исходя из статьи 102 Конституции РФ освобождает и назначает на должность Генерального Прокурора. В обязанности Генерального прокурора входит ежегодный доклад перед федеральным собранием и Президентом Российской Федерации о поделано работе и состоянии законности в стране. Таким образом, доклад - это одна из форм контроля над деятельностью прокуратуры в Российской Федерации.

Следовательно, можно сделать вывод о том, что прокуратура занимает обособленное место в системе разделения властей. С течением времени она формируется как самостоятельная система власти, именно поэтому нельзя однозначно оценивать отечественную прокуратуру со стороны западных взглядов.

«Наше общественное развитие совершается в такую пору, когда высокое состояние науки и опыта наших предшественников в цивилизации могут быть для нас важным пособием и спасительным предостережением. Мы знаем, что есть учреждения, которые не пересаживаются вдруг на чужую почву, требуя долгого исторического воспитания или коренясь в особенностях народного характера», - высказывание Ф.М.Дмитриева на его вступительной лекции, профессора Московского университета, которое было произнесено еще в октябре 1859 года¹⁹. Данное высказывание актуально и по сей день, потому что прокуратура в Российской Федерации развивается в

¹⁹ Бахарева О.А., Николайченко О.В., Цепкова Т.М. Заключение прокурора в гражданском судопроизводстве: правовая сущность и юридическое значение // Universum: экономика и юриспруденция. 2015. С. 2.

народной специфике, представляет собой особенное отечественное учреждение.

Квалифицированные кадры, расширение функций и полномочий, а не реформирование – вот что нужно прокуратуре в России на современном этапе развития.

2.2 Система органов прокуратуры Российской Федерации

Система органов прокуратуры Российской Федерации остается стабильной с 70 – х годов двадцатого столетия и в наше время. Но это вовсе не означает, что она не развивается в плане своей деятельности, а также, что не возникает проблем в деятельности прокурорской сферы и не изучаются аспекты ее дальнейшего совершенствования. За последнее время в сфере деятельности прокуратуры произошли следующие перемены:

- в федеральных округах были созданы управления Генеральной прокуратуры;
- городские прокуратуры с районным делением в ряде городов были реорганизованы;
- транспортные прокуратуры, которые действовали на правах прокуратур субъектов Федерации, были упразднены;
- специализированные прокуратуры были отнесены к прокуратурам, которые подчиняются прокурорам субъектов Российской Федерации.

Вся система органов прокуратуры строится на принципе единства и на принципе централизации, иерархического подчинения прокуратур Генеральному прокурору, несмотря на функциональные предназначения разных прокуратур²⁰.

Создание и деятельность прокуратур, которые не входят в единую систему прокуратур Российской Федерации, предусмотренных Федеральным

²⁰ Осташев Р.И., Минаева М.В. Обращения граждан в прокуратуру для защиты собственных прав // Правозащитная деятельность в современной России: проблемы и их решение. 2016. с. 354.

законом «О прокуратуре Российской Федерации», этот же закон и запрещает функционирование таких прокуратур. Генеральный прокурор Российской Федерации наделен полномочиями по образованию, реорганизации и упразднению органов и учреждений прокуратуры. Прокуроры субъектов Российской Федерации и прокуроры, которые приравнены к ним по своему статусу, имеют право вносить предложения Генеральному прокурору Российской Федерации, учитываемые при принятии им решений организационного характера²¹.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» включает в себя систему органов прокуратуры в России, которая представляет собой разветвленную сеть территориальных, военных и иных специализированных прокуратур, научных и образовательных учреждений, других организаций, являющихся юридическими лицами, организационно между собой взаимосвязанных и взаимообусловленных единством решаемых задач по обеспечению режима законности и правопорядка.

Государственно-федеративный и административно-территориальный принципы легли в основу устройства системы прокуратур в Российской Федерации. При систематизации прокуратур специализированных и военных используется принципы направления надзора и организации объекта надзора:

Система органов прокуратуры Российской Федерации выглядит следующим образом:

- Генеральная прокуратура РФ;
- прокуратуры субъектов Федерации и приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры;
- прокуратуры городов и районов и приравненные к ним военные и специализированные прокуратуры;
- научные и образовательные учреждения.

²¹ Актуальные проблемы прокурорского надзора. Вып. 2. Органы прокуратуры Российской Федерации и Федеративной Республики Германия (правовые основы, структура, направления деятельности); Сб. статей. М., 1999. С.52.

Прокуратура Российской Федерации – это трехуровневая система, возглавляемая Генеральным прокурором Российской Федерации.

Соответственно высшим и руководящим звеном является Генеральный прокурор Российской Федерации.

Второе звено системы прокуратуры России состоит из прокуратур республик в составе Российской Федерации, прокуратур краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономных округов и Еврейской автономной области, а также специализированных прокуратур: Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры, прокуратуры ЗАТО г.Межгорье и комплекса «Байконур», прокуратур военных округов, флотов, Ракетных войск стратегического назначения, Федеральной пограничной службы ФСБ России, Московской городской военной прокуратуры²².

Третье звено системы прокуратуры состоит из прокуратур районов и городов, военные прокуратуры гарнизонов и равные в статусе с ними прокуратуры.

Приказы Генерального прокурора Российской Федерации направлены на совершенствование системы органов прокуратуры, а также повышение эффективности деятельности прокуроров по обеспечению надзора за законностью.

Территориальные прокуратуры включают в себя: Генеральную прокуратуру Российской Федерации, прокуратуры краев, области, прокуратуру г.Москвы и г.Санкт-Петербург, прокуратуры автономных областей и округов, прокуратуры городские и районные, а так же территориальные прокуратуры.

Элементом системы прокуратуры Российской Федерации являются специализированные органы прокуратуры, они создаются, когда возникает необходимость для обеспечения законности в областях деятельности, имеющих прямую связь с жизнедеятельностью общества и государства.

²² Шобухин В.Ю. Прокуратура основа надзорно-контрольной власти в России // Государство и право. 2017. № 11. С. 12.

Создание таких прокуратур вызвано тем, что принцип организации прокуратур административно-территориальным типом не всегда является достаточным для решения всех задач системы прокуратуры, а специализированные прокуратуры рассматривают вопросы в пределах своей компетенции в специфических и сферах деятельности общества и государства. К типам специализированных прокуратур следует отнести:

- прокуратуры, на которые возложены функции по сферам правовых отношений. Это – военные прокураторы и прокуратуры, действующие на территориях объектов особого режима и закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО), до 2001 года данные прокуратуры так же назывались – прокуратуры войсковых частей.

- прокуратуры, которые выполняют функции и задачи по прокурорскому надзору, как и территориальным прокуратурам. Это – транспортные прокуратуры, прокуратуры по охране природы, прокуратуры по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях²³.

Вооруженные Силы Российской Федерации не строятся по административно-территориальному принципу, поэтому в данном случае он не действует, соответственно территориальные прокуратуры не могут заменить собой своеобразную систему военных прокуратур. Возглавляет систему военных прокуратур – Главная военная прокуратуры, которая является ответвлением Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Принципом построения системы военной прокуратуры является принцип строения Вооруженных сил российской Федерации и Военно-морского флота Российской Федерации, соответственно этому:

- Главная военная прокуратура;
- военные прокуратуры военных округов, флотов, Ракетных войск стратегического назначения, военные прокуратуры Федеральной пограничной службы Федеральной службы безопасности России;

²³ Шевченко В.Ю. Прокуратура в системе разделения властей и государственном механизме защиты конституционных прав граждан. Автореф. дис. . канд. юрид. наук. Саратов, 2015. С.150.

- городскую военную прокуратуру Москвы и военные прокуратуры, которые приравнены к прокуратурам субъектов Российской Федерации;
- военные прокуратуры гарнизонов, объединений, соединений и другие военные прокуратуры, которые приравнены к прокуратурам районов и городов.

Согласно пункту 4, статьи 46 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» военная прокуратура выполняет свои обязанности в Вооруженных силах Российской Федерации, иных войсках, воинских формированиях и органах, которые созданы на основе федерального законодательства и иными нормативно-правовыми актами.

Основываясь на Приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 7.05.08 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур», можно выделить следующие полномочия военных прокуратур:

- полномочия по надзору за соблюдением Конституции Российской Федерации, законодательства, за соблюдением соответствия издаваемых правовых актов, обеспечения соблюдения прав и свобод военнослужащих граждан, их семей, а так же граждан, которые являются должностными лицами и руководителями органов военного управления, воинских частей, учреждений, организаций, предприятий и иных подразделений Вооруженных сил Российской Федерации, Внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Федеральной службы охраны Российской Федерации, Федеральной пограничной службы Российской Федерации и другие;
- полномочия, которые обеспечивают надзор за исполнением законов в сфере производства предварительного следствия, органов дознания, в сфере осуществления оперативно-розыскной деятельности в делах уголовного характера и материалах о преступлениях, которые совершены

военнослужащими, гражданами на военных сборах, персоналом Вооруженных Сил Российской Федерации, а так же других войск, войсковых формирований и органов, созданных исходя из положений федеральных законов и иными нормативно-правовыми актами, действиями, совершенных в воинских частях, соединениях, учреждениях или с выполнением служебных обязанностей;

- надзор за исполнением должностными лицами органов и войск Федеральной пограничной службы Российской Федерации законов, а также соблюдением прав и гарантий граждан в изоляторах временного содержания и помещениях, специально оборудованных для содержания лиц, подвергнутых административному задержанию на основании Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации», а также за законностью при производстве по делам об административных правонарушениях в отношении граждан (юридических лиц), допустивших нарушения пограничного режима в пограничной зоне, в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации, а также правил добычи, использования, передачи, охраны морских (водных) биологических ресурсов и иные административные правонарушения стандартов и норм природоохранного законодательства, отнесенные законом к компетенции Федеральной пограничной службы России;

- полномочия в сфере уголовного преследования, по делам о преступлениях, которые были совершены военнослужащими, а так же гражданами, находящимися на военных сборах, персоналом Вооруженных Сил Российской Федерации, а так же других войск, войсковых формирований и органов, созданных исходя из положений федеральных законов и иными нормативно-правовыми актами, действиями, совершенных в воинских частях, соединениях, учреждениях или с выполнением служебных обязанностей.

На транспортные прокуратуры Генеральный прокурор Российской Федерации возложил функции по надзору за законами и правовыми актами, их исполнением, к подведомственным органам относятся: Государственный таможенный комитет, Министерство путей сообщения Российской Федерации, Министерство транспорта Российской Федерации (исключение – автомобильно-дорожная служба), Федеральная авиационная служба России, Федеральная служба речного флота России (ее государственные предприятия, учреждения, организации, контролирующие органы, общественные объединения транспорта), Межгосударственный авиационный комитет.

В подведомственность транспортных прокуратур входят дела по преступлениям на железных дорогах, станциях, вокзалах, платформах, судах (так же, воздушных судах), аэропортах, поездах, в морских и речных портах, преступления, которые были совершены работниками Министерства путей сообщения Российской Федерации, Министерства транспорта Российской Федерации (исключение – автомобильно-дорожная служба), Федеральной авиационной службы России, Федеральной службы речного флота России (ее государственные предприятия, учреждения, организации, контролирующие органы, общественные объединения транспорта) и т.д. Так же они призваны расследовать дела, характеризующиеся нарушением правил безопасности и эксплуатации железнодорожного транспорта, водного и воздушного транспорта (форма собственности такого транспорта значения не имеет), дела о контрабандистской деятельности и других различных нарушений законодательства таможенной отрасли²⁴.

Главная роль в системе транспортных прокуратур России отведена Управлению по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенных органах Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Под руководством Управления находятся: прокуратуры транспортные, которые

²⁴ Шобухин В.Ю. Прокуратура основа надзорно-контрольной власти в России // Государство и право. 2017. № 11. С.13.

приравнены к прокуратурам субъектов Российской Федерации и прокуратуры им подчиненные, со статусом районных прокуратур. Система транспортных прокуратур создавалась для применения на железнодорожном транспорте и на транспортных магистралях.

На правах районных прокуратур сейчас действуют транспортные прокуратуры, которые соответствуют отделениям железных дорог и их управлениям – соответствующим прокураторам субъектов Российской Федерации. Последние имеют в своей подведомственности и другие транспортные прокуратуры.

Природоохранные прокуратуры были образованы во всех субъектах Российской Федерации в 80-90х годы, они имели статус районных прокуратур и находились в подведомственности соответствующих прокуроров краев, республик, областей и автономных округов.

В полномочия природоохранных прокуратур входят функции по осуществлению надзора за исполнением законов, содержащих в себе положения об охране окружающей среды, экологических прав граждан, органами по охране природы, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами, общественными объединениями, перечень которых останавливает прокурор субъекта Российской Федерации. Так же такие прокуратуры уполномочены проводить предварительное следствие по делам связанным с нарушением экологического законодательства, в первую очередь на предприятиях поднадзорных природоохранным прокурорам.

При исполнении наказания уголовного характера так же необходимо установление надзора за соблюдением законности, поэтому в этой сфере созданы прокуратуры по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний. Относительно их статуса можно сказать, что они имеют статус районных прокуратур и находятся в подведомственности прокуроров субъектов Российской Федерации.

На прокуроров в сфере исправительно-трудовых учреждений возложены следующие полномочия: надзор за соблюдением законов и соответствием издаваемых нормативно-правовых актов вышестоящему законодательству, соблюдение прав и свобод человека и гражданина в исправительных учреждениях администрацией и персоналом таких учреждений. Такие прокуроры проводят предварительное следствие по делам о преступлениях, которые совершены осужденными исправительных учреждений, работниками таких учреждений, подразделений безопасности уголовно-исполнительной системы.

Образовательные учреждения и научные учреждения, которые являются юридическими лицами, относятся к системе органов прокуратуры России.

На сегодняшний день в систему органов прокуратуры Российской Федерации входят:

- научный институт (Научно-исследовательский институт проблем укрепления законности и правопорядка);
- три института повышения квалификации работников прокуратуры (Институт повышения квалификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Москве, Институт повышения квалификации прокурорско-следственных работников Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Санкт-Петербурге, Институт повышения квалификации прокурорских работников Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Иркутске);
- учебный институт (Санкт-Петербургский юридический институт Генеральной прокуратуры Российской Федерации).

Также по направлению прокурорской деятельности подготовка идет в Московской государственной юридической академии, в Саратовской государственной академии права и в Уральской государственной юридической академии города Екатеринбург.

Генеральный прокурор постоянно отслеживает вопросы по развитию образовательных учреждений, оперативных органов Генеральной прокуратуры и прокуроров субъектов Российской Федерации, их взаимодействия и сотрудничества. Новые формы взаимодействия были определены Указанием Генерального прокурора от 18 марта 1996 года № 17/20 «Об улучшении взаимодействия органов прокуратуры с научными и образовательными учреждениями системы прокуратуры Российской Федерации в деятельности по укреплению законности и правопорядка».

Согласно части 1 статьи 12 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» Президент Российской Федерации представляет на должность Генерального прокурора Российской Федерации, а Совет Федерации назначается на должность, который возглавляет не только Генеральную прокуратуру Российской Федерации, но и всю систему прокуратуры России.

При невозможности осуществления Генеральным прокурором Российской Федерации своих полномочий или его отсутствия, его функции временно исполняет первый заместитель, при невозможности исполнения полномочий и первым заместителем, функции Генерального прокурора исполняет любой другой его заместитель согласно распределению обязательств между ними.

Генеральный прокурор Российской Федерации освобождается от должности по истечению пяти лет. Обязательным является и опубликование в печати информации о назначении и освобождении от должности Генерального прокурора Российской Федерации.

Генеральный прокурор Российской Федерации обязан лично представлять доклад для палат Федерального собрания и Президента Российской Федерации на тему проделанной работы и укреплению законности и правопорядка.

Генеральная прокуратура Российской Федерации образует коллегия, в состав которой входит:

- Председатель коллегии – Генеральный прокурор Российской Федерации;
- Первый заместитель Генерального прокурора Российской Федерации;
- Остальные заместители Генерального прокурора Российской Федерации;
- Иные прокурорские работники, которых назначает Генеральный прокурор Российской Федерации.

Данная коллегия представляет собой совещательный орган, суть которого заключается в нахождении решений и выработки актуальных позиций в организации деятельности органов прокуратуры. Заседания как правило носят плановый характер, но могут проходить и по решению Генерального прокурора Российской Федерации, но не могут происходить реже, чем один раз в два месяца.

Структуру Генеральной прокуратуры Российской Федерации нельзя характеризовать как статичную, так как каждая перемена в задачах, функциях и приоритетах влечет за собой изменения.

Указом Президента РФ от 13 мая 2000 года № 849 «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» на территории России было создано семь федеральных округов. В связи с этим Приказом Генерального прокурора РФ от 5 июня 2000 года № 98 «Об образовании управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах» в составе Генеральной прокуратуры РФ были образованы управления в Центральном, Северо-Западном, Приволжском, Уральском, Сибирском и Дальневосточном федеральных округах. Функции управления Генеральной прокуратуры в Южном федеральном округе были возложены на Главное управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности и межнациональным отношениям на Северном Кавказе.

Положение об отделах Генеральной прокуратуры преобразовала Управления Генеральной прокуратуры в федеральных округах в отделы прокуратуры в федеральных округах. Отделы прокуратуры - это самостоятельно работающие части Генеральной прокуратуры, которые не заменяют никакие другие ее органы. Они осуществляют свою деятельность по руководству и контролю в федеральных округах прокуратур субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий. Отделы уполномочены производить проверки комплексные и целевые. Не мало важной функцией Отделов является поддержание связей с научными и образовательными учреждениями, с представителями Президента Российской Федерации²⁵.

Прокурорская система находится под руководством Генеральной прокуратуры Российской Федерации, осуществление управления происходит через подразделения, которые производят контроль над деятельностью прокуратур субъектов РФ и нижестоящих прокуратур.

Старшие помощники Генерального прокурора Российской Федерации возглавляют Управления. В данном подразделении прокуратуры действуют старшие прокуроры и прокуроры, прокуроры-криминалисты и старшие прокуроры-криминалисты, старшие следователи по особо важным делам, просто следователи по особо важным делам и все их помощники. Численность штата и фонд оплаты труда штатных работников устанавливается Генеральным прокурором Российской Федерации. Он же определяет структуру Генеральной прокуратуры, которая должна регулярно приводиться в соответствие с развивающимся законодательством страны и всего управленческого аппарата России.

Регламент Генеральной прокуратуры Российской Федерации устанавливает плановый характер работы прокуратуры.

Прокуроры субъектов Российской Федерации, в отличие от Генерального прокурора, следуя статье 13 Федерального закона «О прокуратуре», назначаются на должность Генеральным прокурором, но с обязательным согласованием органов государственной власти самого субъекта.

Освобождаются прокуроры субъектов Российской Федерации так же Генеральному прокурору, следовательно, подотчетны они тоже ему.

Прокуроры районов, городов и специализированных прокуратур так же назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации, но подотчетны уже не только ему, но и прокурорам субъектов Российской Федерации, что точно показывает иерархичность системы прокуратуры на территории России²⁶.

Как и для Генерального прокурора, информация о назначении и освобождении от должности должна появляться в печати.

Таким образом, система прокуратуры на территории России – это иерархическая система, с взаимноподчиняющимися элементами, состоящая из Генеральной прокуратуры, территориальных прокуратур, прокуратур военных, специализированных прокуратур, а так же образовательных учреждений и учреждений научного характера, а так же иных организаций, связанных между собой общей целью – обеспечения законности и правопорядка в стране. В систему прокуратур России не могут входить прокуратуры все единой системы, никто не может присваивать себе функции прокуратуры. Например, статья 28 Федерального закона «Об общественных организациях» говорит, что в названиях таких организаций запрещается использовать наименования органов государственной власти, в том числе и прокуратуры. Так, согласно определению Следственного комитета Российской Федерации по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации от 14 мая 2002 года № 56-Г02-10, что общественная организация

²⁶ Шобухин В.Ю. Прокуратура основа надзорно-контрольной власти в России // Государство и право. 2017. № 11. С. 16.

с названием «Независимая общественная прокуратура», нарушила статьи закона, использовав в своем названии слово «прокуратура», указывая тем самым на род своей деятельности. Данная система заключена в положениях Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Единство и централизация – основные принципы построения и организации деятельности прокуратуры. Образованием, организацией и упразднением органов прокуратуры занимается Генеральный прокурор Российской Федерации.

2.3 Основные направления деятельности прокуратуры Российской Федерации

Суть прокурорского надзора, как нетипичного вида деятельности заключается в том, что он един. Об этом нам говорят единые для системы прокуратуры России цели, задачи, функции, единая правовая база и единство системы. Но процесс прокурорского надзора, как механизм выполнения прокурорских функций включает в себе множество различий, которые порождены:

- законодательством, в сфере которого осуществляется регулирование и надзор;
- объектами и субъектами, которые исполняют данное законодательство;
- полномочиями прокуроров, которые достаточно различны и обширны.

В Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» четко выделяются направления единого прокурорского надзора:

- 1) Надзор за исполнением законов, который закреплен в статьях с 21 по 25 Федерального закона «О прокуратуре». Предмет надзора данного направления широк, так в теории и практике данную отрасль еще называют «общий надзор». Данное направление включает в себя надзор за соблюдением положений Конституции Российской Федерации все всего

разнообразия остальных законов правовой системы России, основные виды которых не представляется возможным систематизировать из-за их множества.

В отличие от видов законодательства, объекты и субъекты надзора выделяются Законом достаточно четко, хотя их перечисление сужено только до их видов. Статья 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» закрепляет следующие виды:

- федеральные министерства;
- государственные службы;
- иные федеральные органы исполнительной власти;
- представительные органы государственной власти субъектов РФ;
- исполнительные органы государственной власти субъектов РФ;
- органы местного самоуправления;
- органы военного управления;
- органы контроля;
- должностные лица перечисленных органов;
- органы управления коммерческих и некоммерческих организаций;
- руководители коммерческих и некоммерческих организаций.

Проблема заключается в том, что объекты и субъекты из данного списка имеют свойство меняться, развиваться, в том числе не только, например, структурно, но и менять специфику своей деятельности. Поэтому выделились так называемые подотрасли – узкие направления надзора:

- подотрасль надзора в сфере исполнения законов социальной направленности;
- подотрасль надзора в сфере исполнения законов экономической направленности;
- подотрасль надзора в сфере исполнения законов о несовершеннолетних;

- подотрасль надзора в сфере исполнения законов экологической направленности и т.п.

Выделяют так же две формы данной отрасли прокурорского надзора. Пункт 1 статьи 21 Федерального закона «О прокуратуре» говорит, что надзор в данном направлении осуществляется не только в плане исполнения положений Конституции Российской Федерации и соблюдения законодательства, но и за соответствием правовых актов, которые издаются объектами и субъектами надзора – законам.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» конечно устанавливает обязанность совершать надзор за соответствием различного рода субъектного законодательства законом, но не устанавливает конкретный список законов, которым правовые акты должны соответствовать, даже виды этих актов. Устанавливается только, что это законодательство издается объектами и субъектами надзора статьи 21 Федерального закона. Можно конкретизировать лишь то, что проверке подвергаются акты запрещающие, устанавливающие и порождающие юридические правоотношения.

2) В статьях с 26 по 28 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» закрепляет такой вид направленности, как надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. В данной отрасли прокуратура обязана осуществлять надзор за источниками власти: различными министерствами, государственными комитетами и службами, федеральными органами исполнительной власти исполнительными и законодательными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления (МСУ), военными управлениями, всех их должностными лицами и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций. Особенность данной отрасли надзора заключается в правовых отношениях, в области прав и свобод человека и гражданина, которые

закреплены в Конституции Российской Федерации и иными основными законами страны.

Предмет рассматриваемого направления состоит из надзора за исполнением законодательства, которое входит в сферу регулирования прав и свобод граждан. Требования законодательства соблюдают все организации, учреждения, их должностные лица, руководители коммерческих и некоммерческих организаций.

Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, как сфера прокурорской деятельности, напрямую связан с реализацией государственной политики.

3) Следующим направлением деятельности является организация управления и работы прокуратуры Российской Федерации.

В литературе и практике в прокурорской сфере на понятие «организация» существует несколько взглядов.

- организация, как учреждение или предприятие;
- организация, как процесс.

Организация, как система – это система, при которой индивиды работают совместно на основе иерархичности звеньев и разделения трудовых обязанностей для достижения результатов и общих целей.

Организационная система в своем развитии проходит несколько этапов.

Первая стадия – это осмысление потребности и выработка решения для осуществления уже сформировавшейся потребности. Так в прокурорской сфере потребность сформировалась в 1722 году, а решением стало – учреждение прокурорской должности по царскому указу.

Вторая стадия – формирование организации людей, которые работают вместе, реализуя сформировавшиеся потребности и достижения совместных целей. Суть заключается в взаимодействии элементов системы. Стадия

заключается в развитии организации в обществе и ее утверждении как элемента общественной жизни.

Третья стадия – характеризуется формированием устойчивых форм взаимодействия элементов (людей) как внутри своего образования, так и с другими социальными системами для достижения целей организации.

Обо всех рассмотренных стадиях можно говорить относительно органов прокуратуры и организации их работы. На современном этапе развития, организация работы – это совокупность определенных действий продолжительного характера взаимосвязанных и взаимодополняющих друг друга, являющиеся базисом выполнения функции прокуратуры. Данная система состоит из порядка выполнения данных действий и процессов, задач и целей, определенных результатов.

Прокуратура организует работу по прокурорскому надзору, предварительному следствию и другой своей деятельности. Другая деятельность прокуратуры закреплена статьей 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Еще известно понятие обеспечивающих подсистем прокуратуры, к примеру, это отделы кадров, отделы систематизации законодательства, отделы делопроизводства, материальное и техническое обеспечение и т.д.

Нецелесообразно пытаться вычленять вопросы связанные с организацией деятельности прокуратуры, так как она на сегодняшний день находится в постоянном развитии и совершенствовании. Но, тем не менее, в своем развитии прокуратура России прошла долгий путь, что позволяет выделить определенные закономерности, которые стали постулатами эффективной организации работы²⁷.

Обязательными основами организации прокурорской деятельности являются:

- прокурорская учетно-аналитическая деятельность;

²⁷ Якушева С.Е. Прокуратура в структуре современного Российского государства/ С.Е. Якушева // Вестник СГАП. 2016. № 50. С. 95.

- планирование и прогнозирование прокурорской деятельности;
- руководство деятельностью прокуратуры;
- мотивирующие начала работы должностных лиц прокуратур;
- элемент контроля.

На сегодняшний день информация – очень важная составляющая любой отрасли, прокуратура не стала исключением: информационно-аналитическая работа характерна для всей системы прокуратуры России. Имея достоверную и полную информацию, прокурор:

- правильно формирует цели своей деятельности;
- выбирает главные и актуальные направления своего надзора и объекты для проверок;
- эффективно распределяет структурные силы, правильно выбирает меры для достижения целей и решения задач прокуратур.

Информационно-аналитическая деятельность – это сбор, передача, обработка, выдача и использование информации для решения проблем поставленных перед системой прокуратуры (следствия, надзора и другой деятельности).

В сборе необходимой для эффективной работы прокуратуры информации, прокурор использует полномочия и компетенции, которые закреплены в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации». Согласно закону, прокурор имеет право входить на территорию и в помещения, находящихся под его надзором, органов и учреждений, имеет доступ к документам, материалам, может требовать от руководителей и должностных лиц предоставить: документы, материалы и сведения, просить объяснения на счет нарушения законодательства²⁸.

Источник информации для прокуратуры – это материалы уголовных дел, находящихся в производстве следователей прокуратуры. Следователи

²⁸ Агутин А.В. К вопросу о понятии организации прокурорского надзора в стадии возбуждения уголовного дела // Вестник Вятского государственного университета. 2015. № 3. С. 65.

прокуратуры наделяются уголовно-процессуальными правами согласно соответствующему законодательству.

Анализ информации, ее обобщение и оценка – важный этап в информационно-аналитической работе.

Главным результатом этого этапа является выявление состояния законности на территории компетентной прокуратуры.

Вторая группа – функциональные результаты, которые свидетельствуют от полном использовании прокуратурой своих полномочий для достижения стоящих перед ней задач. Результаты фиксируются в форме статистических отчетов. В такие отчеты входит информация о прокурорских проверках, протестах прокурора, об участиях прокурора в уголовном и гражданском процессах, о расследовании уголовных дел.

Третья группа – результаты вспомогательного характера. Это показатели об эффективной работе подсистем, например, отделов делопроизводства, отделов кадров, отделов материального и технического обеспечения.

Оценка и формирование статистически данных производиться через формулу: цель – полученный результат, их сравнение. Такое сравнение помогает определить эффективность работы органов прокуратуры и установить новые цели и задачи для решения. Анализ статистической информации дает прокуратуре возможность прогнозировать дальнейшую работу, выбирать эффективные методы по надзору за законностью и организации системы прокуратуры²⁹.

Прогнозирование для системы прокуратуры – это получение и обработка информации о дальнейшем состоянии прокуратуры как организационно-деятельной системе. При формировании прогноза возможно нахождение путей возникновения, развития и прекращения существования ситуаций, которые связаны с нарушением законодательства. Прогноз – это

научное предвидение будущих событий. Прогнозы помогают прокуратуре сократить неопределенность в сфере своей деятельности до минимума. На основе прогнозов прокурор может построить свою деятельность так, чтобы эффективно реагировать на нарушения законности и восстанавливать законные права и интересы государства и граждан.

Прогнозирование – это функция формирования целей, а так как для прокурора формирование целей это основание для выявления потребностей, значит прогнозирование неотъемлемая часть прокурорской деятельности.

Сформированные цели систематизируются, и становятся планами. Планирование помогает обеспечить организацию прокурорской деятельности, поэтапность выполнения работы и согласованности действий, эффективное распределение сил и мер воздействия, находящихся в полномочиях прокуроров. Например, в планирование надзорной деятельности входит: установление объекта надзора, установление поэтапности надзорных мер, а так же сроки выполнения надзорных действий. Планирование помогает ставить цели и достигать результатов³⁰.

В организации прокурорской деятельности главным элементом следует назвать эффективное руководство органами и сотрудниками структуры прокуратуры Российской Федерации. Руководящие должности всегда связаны с установлением целей, задач, организацией их деятельности, определением мероприятий, помогающих достичь результатов работы прокуратуры. Достижение согласованности работы, между работниками органов прокуратуры - важнейший элемент руководства прокурорско-следственной структуры. Руководство делят на стратегическое (общее) и оперативное (текущее).

Стратегическое руководство в органах прокуратуры имеет прямую связь с событиями, происходящими на территории страны. При оперативном же руководстве внимание сосредотачивается на ходе исполняемой работы и

³⁰ Шевченко В.Ю. Прокуратура в системе разделения властей и государственном механизме защиты конституционных прав граждан. Автореф. дис. . канд. юрид. наук. Саратов, 2015. С. 152.

внесении в этот процесс коррективов. Текущее руководство отличается от общего тем, что связанных решением насущных проблем, возникающих при проведении плановых мероприятий прокуратуры.

У руководящих должностей есть своя иерархия в структуре управления прокуратурой. Условно выделяют: организаторов, администраторов и специалистов.

Обязательным условием для организации эффективной деятельности прокуратуры необходимо создание системы контроля над сотрудниками, установление обратной связи между объектом и субъектом прокурорского надзора, так же от субъекта управления к субъекту подчинения.

При осуществлении контроля руководитель прокурорских органов может оценить свои действия, свою эффективность и корректировать свою дальнейшую работу. Так же, контролируя работу подчиненных, руководитель-прокурор может анализировать выполненную работу, оценить свои управленческие решения. С помощью контроля руководитель выявляет факты ненадлежащего исполнения полномочий своих подчиненных, устанавливает факты, свидетельствующие о том, что уровень работы подчиненных настолько высок, что возникает необходимость изучения передового опыта и распространения, более совершенных форм и методов работы среди других работников органов прокуратуры с целью достижения согласованности их деятельности, но на более высоком уровне ее организации³¹.

Проблема эффективной работы прокуратуры не решается только названными условиями работы руководителя. Эти условия являются базисом, невозможно представить действенность и упорядоченность работы органов прокуратуры для достижения целей и задач.

Условия организованной работы необходимо создавать, для этого и существуют руководители. Руководство в органах прокуратуры – это

³¹ Шепелев А.А. Формы участия прокурора в гражданском процессе // Перспективы науки и образования. 2014. С. 189.

процесс, при котором руководитель воздействует на нижестоящих сотрудников для их плодотворной работы, выполнения задач прокурорского надзора и получения плановых результатов.

При характеристике руководящего процесса необходимо сказать, что он строго направленный. Принцип целенаправленности в управлении обеспечивает формирование отдельных проводимых действий по организации работы в функции управления, то есть в такие обособленные виды деятельности, через которые и осуществляется воздействие на объекты управления.

Воздействие на объекты управления может быть косвенным и прямым. В системе руководства прокуратуры в основном используется прямое воздействие, посредством административных методов управления. Это можно объяснить тем, что в прокуратуре используется система руководитель – подчиненный, вышестоящие прокуроры контролируют нижестоящих.

Косвенные воздействия – это побуждение выполнять свои функции, через интересы, стимулирование конкретного сотрудника. К сожалению, в России в системе прокуратуры данная практика менее развита, хотя действует более эффективно.

Итак, руководство прокуратуры состоит из управленческого процесса, логических взаимосвязанных и последовательных этапов. Этапы составляют управленческий цикл. Выделяют 4 основных этапов такого процесса:

- анализ и сбор информации;
- принятие решений руководителями на основе анализа и прогнозирования информации;
- организация исполнения принятых решений;
- осуществления контроля³².

Основной ценностью управления в органах прокуратуры является его возможность путем целенаправленного воздействия на подчиненные

³² Елизаров А.Б. Роль и место прокурорского надзора в триаде властей // История государства и права. 2014. № 6. С. 24.

организационные структуры добиться согласованности их действий и тем самым эффективно решать поставленные задачи.

3 ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ РФ

3.1 Статус прокурора на современном этапе

Актуальным вопросом, одним из наиболее важных, стоит вопрос о роли и месте Прокуратуры Российской Федерации в системе органов государственной власти.

В начале 90х годов реформа прокурорского надзора получила свое развитие и продолжается и по сегодняшний день. Все предложения по реформированию прокуратуры России разнятся, так как, согласно научным разработкам прокуратуру, как орган власти можно отнести к любой из существующих ветвей власти – законодательной, исполнительной, судебной. Научные издания полны различных точек зрения на данную тематику³³.

Сторонники прокуратуры, как элемента законодательной ветви власти формируют свою точку зрения следующим образом: изданием законов занимаются органы законодательные, а прокуратура призвана осуществлять надзор за исполнением и соблюдением этих законов на территории России. Поэтому, прокуратура – механизм законодательной власти и свои полномочия приобретает благодаря ней, соответственно подотчетна и формируется законодательной властью.

Согласно мнению В.Ломовского, прокуратура должна включаться в законодательную ветвь власти, потому что процесс принятия и исполнения законов един и разрывать его нельзя. «Поэтому она сохраняет за собой функцию обеспечения единства законности, выполняет ее непосредственно, а также с помощью Конституционного Суда, Уполномоченного по правам человека, Правительства, всей исполнительно-распорядительной, судебной деятельности, а также через прокуратуру». Автор называет прокуратуру

³³ Актуальные проблемы прокурорского надзора. Вып. 2. Органы прокуратуры Российской Федерации и Федеративной Республики Германия (правовые основы, структура, направления деятельности); Сб. статей. М., 1999. С.52.

«одинокой» и говорит о том, что ей нужна опора в системе, где она противостоит «наисильнейшим людям»³⁴, исходя из этого, прокуратуры должна быть, включена в систему органов законодательной власти, но не подчинена ей.

Проводя аналогию, можно предположить, что тогда и суд, вынося свои решения, не должен оставаться в стороне от его исполнения, но, тем не менее, вопросы по исполнению судебных решений отнесены в ведомство судебных приставов, которые в свою очередь входят в систему исполнительной власти.

Прокуратуру нельзя отнести к законодательной ветви власти по причине различия функций этих структур власти в государстве.

И.В.Велиев подходит к данному вопросу с противоположной точкой зрения, он говорит о том, что, несмотря на обязанность Генерального прокурора представлять доклад перед Президентом Российской Федерации и Советом Федерации, а так же на закрепленный порядок назначения и освобождения должности Генерального прокурора Российской Федерации, закрепленный в Федеральном законе «О прокуратуре», не доказывает того, что прокуратура относится к законодательной или исполнительной власти. Рассмотренные факты следует рассматривать как информирование, но не в коем случае как подчинение. Свыше того, Генеральный прокурор Российской Федерации, согласно статье 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» производит надзор за правомерностью деятельности исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации, руководители которых составляют Совет Федерации.

Так же как форму взаимодействия, а не контроля, следует рассматривать взаимодействие прокуратуры и парламента России на парламентских слушаниях, института парламентского и депутатского

³⁴ Актуальные проблемы прокурорского надзора. Вып. 2. Органы прокуратуры Российской Федерации и Федеративной Республики Германия (правовые основы, структура, направления деятельности); Сб. статей. М., 1999. С.81.

запроса, которые закреплены в Федеральном законе «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». В Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» в статье 9 «Участие в правотворческой деятельности», закреплено право участия прокуратуры в качестве структуры, участвующей в нормотворческой деятельности. Нормотворческая деятельность прокуратуры заключается в ее профилактическом значении для всего этого процесса, уже на стадии подготовки и рассмотрения правового акта, благодаря профилактической деятельности прокуратуры, можно выявить и устранить нарушения и несовершенства законов. Генеральный прокурор Российской Федерации, его заместители и по их поручению другие прокуроры вправе присутствовать на заседании палат Федерального Собрания Российской Федерации, их комитетов и комиссий, Правительства Российской Федерации, законодательных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации. Это позволяет сделать принятие законов более точных, приближенных к нормам Конституции Российской Федерации и всему имеющемуся законодательству.

Некоторые ученые пришли к заключению, что непосредственное участие прокурора в нормотворческом процессе лишает его морального права опротестовать их, когда нормативно-правовые акты не соответствуют закону. Но нельзя забывать, что обеспечения соответствия нормативных актов закону – важнейший приоритет для современной прокуратуры.

В законодательном процессе прокурор является лицом, содействующим в создании нормативно-правовых актов, которое проводит юридическую экспертизу законопроектов, консультирует законодателей в рамках своих компетенций, вносит протесты против незаконных правовых актов. Участие прокурора в нормотворческом процессе поддержал и Президент Российской Федерации. В своем выступлении на заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации за 2004-2005

года, он высказался так: «Должна быть в целом продолжена работа по развитию законодательной базы, как на федеральном, так и региональном местном уровне. Прокуратуре необходимо заявлять свою собственную позицию по всем проектам, связанным с противодействием преступности, обеспечением национальной безопасности и защитой интересов граждан»³⁵.

Доказательством для сторонников отнесения прокуратуры к органам судебной власти стала статья 129 Конституции Российской Федерации, которая помещена в главу 7 - «Судебная власть и прокуратура». Возможно, законодатель, включая положения о прокуратуре в эту главу, думал о том, что по своим функциям и назначению она сходна к судебным органам.

Существует и другое мнение на эту тему, согласно ему, положения о прокуратуре включены в главу о судебной власти: «Остро стоял вопрос о прокуратуре, при разработке новой Конституции. Были мнения, что прокуратура, это всего лишь обвиняющий орган государственной власти, а за исполнением законов должен следить суд. Существовали и мнения, которые предлагали не определять природу власти прокуратуры, а просто характеризовать ее как орган высшего надзора за законностью. Был найден компромисс: положения о прокуратуре поместить в главу «О судебной власти»³⁶.

С.А. Осипян обосновывает свою точку зрения о прокуратуре в системе судебной власти следующим образом: «Анализ принципов организации и деятельности прокуратуры, ее полномочий и функций в плоскости природы, эволюции и современности свидетельствует, что на всех этапах формирования, развития и деятельности российская прокуратура фактически и юридически оказывалась на стыке исполнительной и судебной властей. Однако в силу характера выполняемых функций, связанных в большей мере с исполнительной властью, прокуратура являлась и является автономной

³⁵ Шепелев А.А. Формы участия прокурора в гражданском процессе // Перспективы науки и образования. 2014. С. 189.

³⁶ Прокурорский надзор Учебное пособие/под ред. А.Я. Сухарева. М.: Норма, 2015. С.98.

подсистемой этой власти, тяготеющей к сфере исполнительной власти: в дореволюционной России – к исполнительной власти императора; в советский период к контрольной власти коллегиального президента СССР – Президиума Верховного Совета (формально) и Политбюро ЦК КПСС (фактически); в Российской Федерации – к исполнительной власти Президента России. Объективные основы вхождения прокуратуры в систему исполнительной власти обусловлены природой выполняемых ею функций, целей и задач, которые органически вписываются в сферу полномочий Президента РФ как главы государства и исполнительной власти, гаранта Конституции и национальной законности, защиты прав и свобод граждан, охраны суверенитета России, ее независимости и государственной целостности, обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти (часть 2 статья 80). Обоснованность вхождения прокуратуры в систему исполнительной власти подтверждается и мировым опытом. В подавляющем большинстве зарубежных стран, в том числе и стран СНГ, где действуют государственные органы, исполняющие функции, схожие с функциями российской прокуратуры, они, как правило, входят в систему исполнительной власти как особая ее разновидность, в некоторых же странах они входят в систему судебной власти».

Но достаточно понятно то, что прокуратура не осуществляет главную функцию судебной власти – правосудие, поэтому ее функции хоть и схожи своими качественными характеристиками, но не идентичны.

Включение прокуратуры в судебную систему нарушает состязательность, а это основополагающий принцип судебной власти в процессуальном праве.

Хоть статья 129 о прокуратуре и располагается в главе Судебная власть в строении Конституции, она таковой не является. Отдельная статья в Конституции Российской Федерации – это признак важности прокуратуры в

стране. Судебная власть находится в непрекращающейся взаимосвязи с прокуратурой и правоохранительными органами. Правосудие в Российской Федерации может быть осуществлено только судом, согласно статье 118, что говорит о невозможности включения прокуратуры в систему данной ветви власти, потому что она не осуществляет и не может данную функцию.

И.П. Виноградов говорит о постоянном взаимодействии суда и органов прокуратуры, с ним нельзя не согласиться, потому что эта связь осуществляет взаимный профессиональный контроль и повышает эффективность деятельности. Нельзя рассматривать контроль данных органов друг за другом в качестве ограничений их деятельности, наоборот это способствует укреплению законности и всесторонней защите прав и свобод человека и гражданина³⁷.

Прокуратура в своей деятельности дает бесплатную, оперативную, квалифицированную помощь в защите нарушенного права. Суд – фиксирует и устраняет нарушения законодательства, прокуратура же – может выявить их и пресечь еще на начальной стадии. Статистика говорит, что количество граждан обращающихся за защитой своих прав в органы прокуратуры растет.

Осуществление надзорных полномочий у прокуратуры и суда тоже разное. Суд, осуществляет надзор путем судебного разбирательства, по ходатайству заинтересованных лиц, правоохранительных органов. Прокуратура осуществляет надзор непрерывно, постоянно. Согласно статье 21 Федерального закона «О прокуратуре», прокурор не обязан ждать обращений и жалоб заинтересованных лиц, он может начать проверку законности и без этого. Основанием может стать любая поступившая информация, свидетельствующая о нарушении законодательства и требующая внимания прокуратуры.

«Административно-властный характер полномочий прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов органами дознания,

предварительного следствия, а также органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность и исполнение наказаний, в определенной мере способствует формированию у ряда ученых и практиков взгляда на прокуратуру как на орган исполнительной власти»³⁸.

В России сформирована радикальная точка зрения, деятели, которые ее придерживаются, предлагают вовсе ликвидировать прокуратуру как самостоятельный государственный орган и присоединить ее к Министерству юстиции в форме департамента.

Пользуясь тем, что прокуратура по своим полномочиям и функциям не может быть отнесена к законодательной и судебной власти, они пытаются определить ее к власти исполнительной, лишив ее самостоятельности и независимости. Г. Чуглазов, говорит, что логика сторонников такой точки зрения проста и заключается, в том, что если уж прокуратура не может быть отнесена к законодательной или судебной, то значит, она относится к исполнительной власти точно и должна войти в Министерство юстиции³⁹.

Но при вхождении прокуратуры в состав Министерства юстиции и определение ее как исполнительной власти может сказаться на эффективности ее работы. Сам характер выполняемой работы и решения задач прокуратурой говорит о том, что ей необходимо быть обособленной от всех ветвей власти, но тесно с ними сотрудничать. Прокурорский надзор осуществляется над широким кругом органов, относящихся к исполнительной власти, этот блок прокурорского надзора сдерживает исполнительную власть.

Государственная исполнительная власть издает акты, в рамках своих полномочий, прокуратура обязана обеспечить соответствие данных актов Конституции Российской Федерации, Федеральным законом и иному законодательству, а так же их правильное исполнение. Например,

³⁸ Елизаров А.Б. Роль и место прокурорского надзора в триаде властей // История государства и права. 2014. № 6. С. 24.

³⁹ Тимохина А.С., Коропятник П.А. Организация работы с обращениями в органах прокуратуры // Наука сегодня. 2017. С. 108

Генеральный прокурор наделен правом информирования Президента Российской Федерации о принятии незаконного Постановления Правительства Российской Федерации.

В настоящее время формируются различные федеральные службы, агентства, государственные органы субъектов Российской Федерации, которые по своим задачам и функциям близки к прокуратуре – осуществление надзора за деятельностью населения страны. Наличие слова «надзор» не может говорить о замене данными формированиями прокуратуры, как государственного органа. При более точном рассмотрении, выясняется, что данные образования контролируют лишь определенные виды деятельности населения страны, а при выявлении нарушений, обращается в прокуратуру, которая уже осуществляет надзор и контроль в области законодательства и если нарушения подтверждаются, то осуществляет применения мер, в установленном законом порядке.

Координация правоохранительных органов в борьбе с преступностью – один из видов взаимодействия исполнительной власти и прокуратуры. К способу такого взаимодействия следует отнести совещания правоохранительных органов, которые проходят в присутствии представителей Президента Российской Федерации и руководства субъектов Российской Федерации. Эффективность данных совещаний была доказана и практика их проведения будет продолжаться. Прокуратура, как орган эффективно борющийся с самыми тяжелыми проявлениями беззакония, играет немаловажную роль в координации деятельности правоохранительных органов.

Подведением итогов этого направления деятельности занимается Всероссийское координационное совещание руководителей правоохранительных органов с участием Президента России.

Исходя из этого, прокуратура не входит в систему органов исполнительной власти, так как осуществляет надзор за ними. Вхождение

прокуратуры в систему исполнительных органов или судебных приведет к распаду механизма сдержек и противовесов, приведет к систематическим нарушениям законов со стороны этих ветвей и злоупотреблению властью. А так же если прокуратура войдет в состав исполнительной власти со всеми своими прежними правами и полномочиями, то исполнительная власть будет надзирать за судебной и законодательной, что приведет к разрушению теории разделения властей, так как каждая власть должна быть обособлена и независима друг от друга.

Немало интересной представляется и точка зрения, следуя которой прокуратуру можно включить в президентскую власть. Данная позиция сформулирована на близости функций прокуратуры и президента. «Согласно части 2 статьи 80 Конституции РФ Президент РФ является ее гарантом, а также прав и свобод человека и гражданина. В установленном порядке он принимает меры по охране суверенитета РФ и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. В связи с этим полномочия прокуратуры должны в большей мере помогать президенту страны реализовывать свои права. Близость к президенту будет оправдана и исторически, поскольку прокуратура и создавалась как «око государево», лишь впоследствии обрела свою самостоятельность».

К.Скворцов, предполагает, что теория разделения трех ветвей власти несовершенна. В нашем современном мире существуют 4 ветви власти, и они закреплены в статье 11 Конституции Российской Федерации - это власть Правительства, Судов, Федерального собрания и Президента. Поэтому, теоретические стереотипы не дают определить правильное место прокуратуры в государственной системе. Прокуратура не должна входить ни в одну из существующих ветвей власти, а это означает, что она формирует особенную, еще одну ветвь. Прокуратура образует механизм надзора за всеми ветвями власти.

Спорным вопросом является вопрос об осуществлении надзора за судебной деятельностью. В 19 веке специалисты уголовной сферы начали ставить под вопрос право прокурора на осуществление контроля над судебной деятельностью. Н.В.Муравьев, полагает, что прокурор не должен блюсти за судебной деятельностью, ибо это будет давлением и недоверием. В советский период данную позицию разрабатывал М.С. Строгович, он полагает, что прокурор не должен контролировать суд, а только участвовать в судебной деятельности, в формах, которые устанавливает закон, передавать в рассмотрение суда возбужденные и расследованные дела.

Прокурорское участие в уголовном процессе на стороне обвинителя, прокурорам сложно не рассматривать свое участие как необвинительное, так как завершив следствие под своим контролем, обвинительное заключение является результатом данной деятельности, для передачи их в суд. Это вызывало психологическую проблему.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» решил данную проблему, сняв с прокуратуры обязанность по надзору за исполнением судебной деятельности, но лишив возможности малоимущего населения на квалифицированную, бесплатную защиту прокурора.

Прокуратура лишена функции надзора за судом в настоящее время. Но беззаконие и произвол основывается абсолютной независимости, поэтому надзор за судебной деятельностью со стороны прокуратуры должен осуществляться. Разделение властей существует для адекватного функционирования государства⁴⁰.

Развитие предпринимательства в 90е годы двадцатого века привели к формированию национальной преступности международного типа. Статьей 8 Федерального закона о прокуратуре были объединены усилия по борьбе с экономической преступностью и терроризмом под началом прокуратуры.

⁴⁰ Тимохина А.С., Коротятник П.А. Организация работы с обращениями в органах прокуратуры // Наука сегодня. 2017. С. 108.

Прокуратура является не просто органом контроля при государственной власти для надзора за исполнением законодательства. Особенный конституционно-правовой статус прокуратуры не дает включить ее в одну из существующих ветвей власти. Если передать функции прокуратуры какой либо из ветвей, то перестанет существовать полноценный надзор за правоохранительными органами и субъектами публичного права. Специфичный статус прокуратуры позволяет ей распространить свой надзор на все органы власти, так не входящие в нее.

Таким образом, необходимо задуматься об организации отдельной, надзорной ветви власти и корректировании целей и функций прокуратуры, как государственного органа.

Итак, существует множество взглядов по решению вопроса о принадлежности прокуратуры к какой либо ветви власти исходя из ее функций и целей, но пока место прокуратуры в системе органов государственной власти не определено.

Напрямую прокуратура не относится ни к одной ветви, что делает ее статус особенным, она осуществляет свою деятельность самостоятельно, независимо от них и выполняет функцию по реализации работы трехчастной системы властей.

В своей работе прокуратура Российской Федерации взаимосвязана и с законодательной, исполнительной и судебной властью, что позволяет укрепить принцип законности, должно охранять право от нарушений.

3.2 Совершенствование правового регулирования конституционно-правового статуса органов прокуратуры Российской Федерации

В настоящее время Россия переживает тяжелый этап в своем становлении. Война в двадцатом веке, распад Советского союза и иные социальные и политические потрясения привели к потерям в демографической, научной и технической и правоохранительной сфере.

Распад Советского союза на независимые государства привело ускорению глобализации экономики и геополитической трансформации. В конце двадцатого века органы прокуратуры так же подверглись проверке.

Демократическое государство требует формирования правового пространства, в этом процессе прокуратура играет важную роль. Орган прокуратуры осуществляют надзор и контроль за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законодательства, которое действует на территории России.

Прокуратура является одним из старейших правовых институтов в России и при развитии страны следует учитывать опыт прошлого, который непосредственно влияет на направления совершенствования государственного аппарата.

Петр I уже в ноябре 1719 года наделил полномочиями по надзору за законами генерального ревизора (надзирателя указов), положив начало целой системе государственных органов.

Российская прокуратура была образована с нуля, положениями о ней занимался сам Петр I, он не применял зарубежных методов и сам разработал первые документы о Российской прокуратуре – органа, который должен надзирать за делами государственными для их эффективной работы.

Обстоятельства основания прокуратуры:

- коррупция среди чиновников и преступления против государственной службы, предательство государства;
- казнокрадство, злоупотребление властью;
- недостаточная оперативность государственных органов.

Особое внимание было уделено ответственности при ненадлежащем исполнении своих полномочий прокурорскими служащими.

Столетия прокуратура являлась органом с высокопрофессиональными работниками, осуществляющими надзор над законностью и правопорядком.

Неопределенный статус прокуратуры среди ветвей власти ставит под вопрос ее дальнейшую судьбу в системе органов власти в России, предполагается, что это централизованная система органов, которые осуществляют надзор за исполнением законов.

Прокуратура со ее обширными полномочиями перестала существовать. Ограничен общий надзор и ликвидированы функции по надзору за исполнением законов судами, контроль над предварительным следствием тоже изъят. Прокурор превратился в субъект, который выясняет отношения, с теми, в чьих действиях усмотрел нарушение закона⁴¹.

Но в современных условиях прокуратура должна обеспечивать защиту прав и свобод человека, защищать закон, охранять интерес общества и государства.

Судить о предстоящей работе можно по следующим данным.

В первые годы двадцать первого века, созданы 4 основополагающих федеральных конституционных закона, 15 основных кодексов Российской Федерации, около 2 000 федеральных законов, больше 8 000 указов Президента России и т.п. Система прокуратуры должна обеспечивать надзор за исполнением всех видов созданного законодательства.

Обострение проблем, связанных с перераспределением прав собственности, в том числе на крупные промышленные объекты и землю, связано в том числе и с законодательным вытеснением прокурора из гражданского и арбитражного процесса. По оценке Генерального прокурора Российской Федерации, незаконный захват чужой собственности, спровоцированное банкротство, незаконные решения по обеспечительным мерам – вот во многом результат такого поспешного подхода.

На 2007 год жалобы поданные Уполномоченному по правам человека с основном состояли из нарушенных конституционных прав и свобод при осуществлении уголовного процесса, при обеспечении порядка. Это говорит

⁴¹ Крутиков М., Исаева Л. Участие прокурора в гражданском процессе // Законность. 2016. № 1. С. 25.

о том, что утраченные функции прокурора в уголовной сфере следует восстановить хотя бы частично.

Статистика показывает, как необходим прокурорский контроль в уголовной сфере, только за 2006 год было выявлено:

- 2,3 миллиона нарушений законодательства;
- произведена отмена 1,5 миллионов незаконных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела;
- даны указания по 40 тысячам делам;
- 220 тысяч материалов дел возвращены для допроверки;
- 18 тысяч случаев отказа следователям в возбуждении уголовных дел;
- 144 тысячи ранее не зарегистрированных преступлений;
- отменено более 38 тысяч незаконных постановлений о прекращении уголовных дел и более 357 тысяч постановлений о приостановлении предварительного следствия и дознания.

Например, только в Москве каждый районный прокурор в среднем устранял около тысячи нарушений в органах следствия.

При происходящих в стране преобразованиях необходимо укреплять конституционный строй Российской Федерации, ее целостность и безопасность, сохранять обеспечение законности на всей территории России, защищать и охранять права и свободы граждан, разрабатывать новую, усовершенствованную модель системы прокуратуры.

На современном этапе наблюдается тенденция по постепенному выведению прокуратуры Российской Федерации с конституционного правового поля. Будущее России частично зависит от конституционного положения прокуратуры, так как данный орган является важным элементом всей государственной и правовой системы страны. По оценке профессора А.Сухарева, «в настоящее время прокуратура подвергается суровым испытаниям – от попыток растворения ее независимой централизованной

сущности в контрольно-ведомственных паллиативах до прямого демонтажа державного ока государева».

Теоретическую основу прокуратуры рассматривают в своих работах В. Божьева, С. Ефимичева, В. Михайлова и ряд других ученых, которые рассматривают прокуратуры как опору правовой основы государства. Другие ученые придерживаются западных взглядов и предлагают убрать из функций прокурора надзор за исполнением законодательства, тем самым лишив прокуратуры основы ее существования⁴².

Статьей 129 Конституции Российской Федерации установлена опора законности России – система органов прокуратуры. Опираясь на свой конституционный статус, прокуратуры может стать для государства воплощением обеспечения законности.

Власть в России едина. Необходимо не просто разделить власть по сферам реализации норм права, но и обеспечить единство с помощью надзора прокуратуры, обеспечить согласованность государственных органов различных уровней власти.

Безопасность личности, общества и государства в целом находятся в прямой зависимости от передвижений прокуратуры в правовом поле, неправильное направление вызовет непоправимые негативные последствия.

Постоянный прокурорский надзор особенно востребован в условиях проводимой административной реформы, конституционного укрупнения субъектов Российской Федерации и формирования органов власти и структур управления, противодействия коррупции и незаконной миграции.

Ослабление государственного контроля над состоянием законности неминуемо осложнит криминальную ситуацию, прежде всего в сфере обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина и т.д.

Главная задача российского государства и прокуратуры состоит в том, чтобы на основе научного обоснованного прогнозирования, предвидения,

⁴² Шевченко В.Ю. Прокуратура в системе разделения властей и государственном механизме защиты конституционных прав граждан. Автореф. дис. . канд. юрид. наук. Саратов, 2015. С.154.

досконального знания положения дел обеспечить надежную безопасность во всех сферах жизнедеятельности страны, предотвратить и нейтрализовать назревающие угрозы, эффективно противодействовать им, в том числе мерами прокурорского реагирования.

Государственная политика по борьбе с преступностью Российской Федерации должна быть построенная таким образом, чтобы прокуратура РФ в ней занимала ведущую роль, так как именно прокуратура занимается координацией правоохранительных органов этой сфере.

Таким образом, в юридической научной сфере существует множество мнений по вопросу отнесения прокуратуры в ту или иную области государственного механизма, который необходимо решить именно путем законодательных изменений.

Прокуратура представляет собой самостоятельную структуру в государственном механизме, и нет необходимости относить ее к той или иной ветви власти. Это следует из ее правовой природы. Согласно статье 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», прокуратура – «единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации».

Само указание в законе на централизацию свидетельствует о том, что прокуратура является самостоятельным институтом власти. В той же статье названного Закона определяется цель прокурорской деятельности, которая заключается в обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, защите прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Решение стоящих перед прокуратурой задач возможно лишь при сильной и независимой позиции в государстве⁴³.

⁴³ Осташев Р.И., Минаева М.В. Обращения граждан в прокуратуру для защиты собственных прав // Правозащитная деятельность в современной России: проблемы и их решение. 2016. с. 355.

Недопустимо включение прокуратуры в одну из трех ветвей государственной власти, потому что она выполняет функции совсем иного характера, нежели те, которые возложены на них. Вполне очевидно, что осуществляемые данным институтом власти полномочия не вписываются ни в одну из ветвей государственной власти. В противном случае получится, что в рамках одной ветви власти будут находиться две структуры разнофункционального характера.

В Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» определены основные направления ее деятельности: осуществление прокурорского надзора, уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Широта полномочий в сфере прокурорского надзора может служить основанием, чтобы утверждать о необходимости выделения прокуратуры из триады властей⁴⁴.

Совершенно верно отмечается, что «в современных условиях прокуратура выполняет функции одного из элементов системы «сдержек и противовесов», устанавливает и принимает меры к устранению любых нарушений законов, от кого бы они ни исходили». «Добиваясь выполнения своей цели – обеспечения законности, прокуратура активно участвует в обеспечении и разделении властей, и их взаимодействии». Включение прокуратуры в одну из трех ветвей власти приведет к нарушению равновесия в системе сдержек и противовесов в пользу одной из властей.

Сейчас прокуратура Российской Федерации играет активную роль в охране и защите прав и свобод граждан, интересов общества и государства, укреплении законности и правопорядка, способствуя становлению и

⁴⁴ Актуальные проблемы прокурорского надзора. Вып. 2. Органы прокуратуры Российской Федерации и Федеративной Республики Германия (правовые основы, структура, направления деятельности); Сб. статей. М., 1999. С.111.

развитию правового государства. В связи с возрастающей ролью прокуратуры необходимо включить в Конституцию РФ отдельную главу, посвященную ее деятельности, где указать ее назначение, функции и объекты надзора.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В диссертации рассмотрена актуальная проблема правового статуса одного из центральных государственных органов – прокуратуры.

История развития законодательства о российской прокуратуре показывает, что статус прокуратуры постоянно претерпевал изменения, нередко кардинальные. И сегодня, когда Россия стремится к идеалу правового государства, тема статуса прокуратуры, как органа, защищающего, прежде всего, законность, особенно актуальна.

В результате проведенного исследования была в полном объеме реализована цель работы и выполнены поставленные задачи, что позволило найти новые решения в проблеме статуса прокуратуры в РФ.

Полученные результаты позволяют использовать положения исследования не только в научном процессе, но и в целях совершенствования действующего законодательства, регулирующего конституционно-правовой статус прокуратуры РФ.

Можно сделать следующие выводы:

1. В Российской Федерации прокуратура – это орган, который обеспечивает законность на ее территории. На начальном этапе формирования прокуратуры в России, она имела собирательный образ из прокуратур зарубежных стран, но всегда учитывалась российская действительность. На протяжении своего становления и существования прокуратура меняла список своих компетенций, но главная задача всегда оставалась неизменной – задача по обеспечению законности. Поэтому рассматривая статус прокуратуры на современном этапе ее развития необходимо учитывать не только опыт зарубежных органов, но и российские реалии. Проблемы в органах прокуратуры существуют и по сей день, как и при создателе прокуратуры – Петре I, это самоуправство, получение взяток должностными лицами, превышение компетенций и т.д.

2. Сформировавшаяся на сегодняшний момент система органов прокуратуры достаточно стабильна. Образовались не только «классические» органы прокуратуры, но и специализированные – это транспортные, природоохранные и т.д. На данный момент наблюдается тенденция уменьшения количества специализированных прокуратур, что невозможно допускать в связи с условиями общественного недоверия к законам и к праву в целом. Например, проблема экологии в современном мире довольно остра, и считается мировой, в ее решении заинтересованы все государства мира. Так что, следует не только сохранить специализированные прокуратуры, о и наделить их расширенными полномочиями, укрепить их положение как государственных органов охраны права.

3. Органы прокуратур как система закреплены в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1-ФЗ и состоит из территориальных военных, специализированных прокуратур, научных и образовательных учреждений, различные юридические лица и организации, которые объединены одной задачей по контролю и надзору за соблюдением законности и правопорядка. Законом также запрещается создание каких-либо иных органов прокуратуры, действующих самостоятельно, все системы. Это объясняется принципами работы и существования прокуратуры как органа власти – единства и централизации системы. Генеральный прокурор наделен полномочиями по созданию, реорганизации и упразднения органов прокуратуры, а так же определения их статуса, то есть, создания «народных», «общественных» прокуратур законом запрещено.

4. Функции прокуратуры имеют широкий круг обязанностей и полномочий: по защите прав и свобод человека и гражданина; соблюдению и исполнению законов, поэтому укрепление конституционно-правового статуса прокуратуры в Российской Федерации необходимо. Также прокуратура в лице прокуроров участвуют в рассмотрении дел судом;

участвуют в нормотворческой деятельности; Генеральная прокуратура Российской Федерации устанавливает отношения с международными организациями по сотрудничеству в вопросах правовой помощи; принимает участие в разработке международных договоров Российской Федерации. На территории России нет таких органов, которые бы сочетали в себе такое количество функций и полномочий, поэтому прокуратура в системе органов государственной власти занимает особое, уникальное положение. Общество нуждается в органах прокуратуры.

5. Конституционно-правовой статус прокуратуры в Российской Федерации имеет неопределенные рамки и требует конкретики, а так же нормативных изменений в Конституции Российской Федерации. Конституция Российской Федерации закрепляет положения о прокуратуре в статье 129, но сама статья находится в главе «Судебная власть и прокуратура». Тут имеется противоречие, потому что статья 10 Конституции Российской Федерации закрепляет положения о том, что прокуратура не принадлежит к какой-то определенной ветви власти. Она не является органом законодательной, исполнительной или судебной власти. Проводя анализ научных работ, концепций и теорий, можно сделать вывод о том, что прокуратура вполне могла образовать новую ветвь власти, так как она имеет свою уникальную организацию и обособленна от других ветвей власти; имеет особую форму и методы воздействия; может регулировать остальные ветви власти своей системой сдержек и противовесов.

Из вышесказанного следует вывод, что разумно включить в Конституцию Российской Федерации отдельную главу о прокуратуре, где конкретнее определить ее функции, организацию и надзор.

6. Завершающаяся судебная реформа акцентирует на форме судебной защиты, как на приоритетной. При этом не стоит забывать и про прокурорский надзор и контроль, как форму защиты прав и свобод человека и гражданина. Он имеет определенные преимущества перед судебной

защитой – это доступность, бесплатность, эффективность и оперативность. Прокуратура Российской Федерации имеет колоссальный опыт в поддержании обвинения в судах и в контроле по соблюдению законов.

В связи с этим нужно развивать прокуратуру как правозащитный и надзорный орган, как только будет достигнуто правовое государство, то функция прокуратуры по защите прав возрастет. Можно предположить, что прокуратура останется централизованным органом, главной функцией которого останется надзор и контроль за законностью, вместе с тем и регулирование ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной.

России сейчас необходима прокуратура, которая действительно эффективно работает, охраняет государственный строй и целостность, права и свободы ее граждан, законные интересы юридических лиц.

Прокуратура – это орган, который отличается квалифицированностью кадров и качеством деятельности. Российское общество всегда будет нуждаться в прокуратуре, а основная ее задача всегда будет заключаться в надзоре за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Российская прокуратура не нуждается в глобальных переменах, а лишь требует расширения полномочий и более серьезного к ней отношения.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 г. № 1-ФЗК (ред. от 28.12.2016) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Российская газета. № 138 – 139. 1994.
3. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Российская газета. № 49. 2015.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18.12.2006 № 230-ФЗ (ред. от 01.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 52 (1 ч.). Ст. 5496.
5. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.
6. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Российская газета. 2002. № 137.
7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26.11.2001 № 146-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 49. Ст. 4552.
8. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

9. Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6725.

10. Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

11. Указ Президента РФ от 05.11.1998 № 1330 (ред. от 21.08.2012) «Об утверждении Положения о Консульском учреждении Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 45. Ст. 5509.

12. Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 49. Ст. 5491.

13. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 29.07.2017) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. ст. 4472.

14. Положение о высшем судебном контроле: Декрет ВЦИК и СНК РСФСР // СУ РСФСР. 1921. №15.Ст. 97.

15. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 7.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=216215&fld=134&dst=1000000001.0&rnd=0.30350832207223344#0> (дата обращения: 29.10.2017).

Научная и учебная литература:

16. Административное право Российской Федерации: Учебник. М.: ЗЕРЦАЛО, ТЕИС, 2006. 640 с.

17. Актуальные проблемы прокурорского надзора. Вып. 2. Органы прокуратуры Российской Федерации и Федеративной Республики Германия (правовые основы, структура, направления деятельности): Сб. статей. М., 1999. 102 с.

18. Басков В.И. Прокурорский надзор в СССР: Учебник. М.: Изд-во МГУ, 1991. 304 с.
19. Ковалев А.А. Международная защита прав человека: учебное пособие / А.А. Ковалев. М., 2015. 591 с.
20. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. Изд. 6-е, перераб. и доп. М., 2015.
21. Мельников Н.В. Прокурорская власть и личность: правовые средства, обеспечения конституционных прав и свобод граждан России. М., 2015. 235 с.
22. Нерсисянц В.С. Проблемы общей теории права и государства. - М: Норма. 2016. 832 с.
23. Прокурорский надзор Учебное пособие/под ред. А.Я. Сухарева. М.: Норма, 2015. 193 с.
24. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / Под ред. А.А. Чувилева. М.: Юристъ, 2014. С. 47.
25. Сафонова Т.Ю. История развития прокуратуры России // История правоохранительных органов (IX-XX вв.): учебное пособие / М.В. Пыльцина, Е.М. Полянская, Т.Ю. Сафонова. - Воронеж: ФГОУ ВПО Воронежский ГАУ, 2010. 190 с.
26. Тадевосян В.С. Прокурорский надзор в СССР. М., 1956. 135 с.
27. Тонков Е.П. Кнайкин В.С. Правоохранительные органы Российской федерации: Учеб. Пособие. Белгород: Изд-во БелГУ, 2016. 85 с.
28. Шевченко В.Ю. Прокуратура в системе разделения властей и государственном механизме защиты конституционных прав граждан. Автореф. дис. канд. юрид. наук. Саратов, 2015. 221 с.

Публикации в научных журналах, сборниках и СМИ:

29. Авакьян С.А. Конституцию надо не поправлять, а менять // Российская Федерация сегодня. 1999. №5. С. 32-34.

30. Авакьян С.А. Обоснованная критика лучше навешивания ярлыков // Российская Федерация сегодня. 1998. №8-9. С. 37-38.

31. Авакьян С.А. Президент Российской Федерации: эволюция конституционного правового статуса // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1998. №1. С. 8-40.

32. Агутин А.В. К вопросу о понятии организации прокурорского надзора в стадии возбуждения уголовного дела // Вестник Вятского государственного университета. 2015. № 3. С. 64 – 73.

33. Анаева Е.А. Конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2016. № 3 (16). С. 76.

34. Андреев Г. Прокуратура – опора законности и государства // Законность. 2016. № 9. С. 22-24.

35. Андриянов В.Н. Прокуратура Российской Федерации в системе разделения властей // Вестник Тюменского государственного университета. – 2009. № 2. С. 75.

36. Антонов И.В. Организация кадровой работы прокуратуры новгородской области после Великой Отечественной войны // Вестник Новгородского государственного университета им. Ярослава Мудрого. 2013. № 72. С. 55 – 56.

37. Бабенко С.В. Деятельность прокуратуры в обеспечении прав и свобод личности // Российская юстиция. 2017. № 9. С. 49-52.

38. Байчорова Ф.Б. Полномочия прокурора в арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2014. № 9.

39. Бахарева О.А., Николайченко О.В., Цепкова Т.М. Заключение прокурора в гражданском судопроизводстве: правовая сущность и юридическое значение // Universum: экономика и юриспруденция. 2015. С. 1 – 9.

40. Бобырев В.В., Андреев Г.В. О развитии прокуратуры Российской Федерации (проблемы и пути их решения) // Право и безопасность. 2015. № 4. С. 45-51.

41. Васильевич Г.А, Профессионализм прокурорских работников – важное условие укрепления законности // Проблемы управления. 2014. № 3.

42. Велиев И.В. Место прокуратуры в системе органов государственной власти Российской Федерации // Современное право. 2015. № 10. С. 30.

43. Викторов И. Ответственность за неисполнение законных требований прокурора // Законность. 1999. №9. С. 5 - 10.

44. Винокуров А. Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов // Законность. 2016. № 4.

45. Воронин О.В. О содержании функции участия прокурора в рассмотрении дел судами // Вестник Томского государственного университета. Право. 2013. С. 42 – 54.

46. Восканян А.А. К вопросу иерархии надзорных функций органов прокуратуры в государствах-членах Таможенного союза: на примере российской прокуратуры // Евразийский юридический журнал. 2017. № 1 (104). С. 276 – 278.

47. Вошинский М.В. Организация работы прокуратуры района по взаимодействию со СМИ // Законность. 2015. № 4 (966). С. 19 – 21.

48. Геевский И.А. Законодательная власть // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1994. №5 (7). С. 48- 58.

49. Грачев А.Д. К вопросу о правовом положении прокуратуры как государственного органа в странах СНГ (на примере, Республики Армении, Украины, Белоруссии, Казахстана, Кыргызстана) // Международное публичное и частное право. 2011. №3. С. 36-39.

50. Гуреев И.С. К какой ветви власти следует относить Прокуратуру Российской Федерации? // Ростовский научный журнал. 2017. № 2. С. 180 – 191.

51. Гуслов Е.А. Обеспечение качества предоставления государственных услуг посредством прокурорского вмешательства // Законность. 2015. № 10. С. 20 – 22.

52. Гущин В.З. Правозащитные функции военной прокуратуры в современных условиях // Журнал российского права. 2015. № 4.

53. Дицкий Я.Б. Организация взаимодействия природоохранных прокуратур с территориальными прокуратурами и иными государственными органами в деле охраны окружающей среды // Вопросы российского и международного права. 2016. № 5. С. 170 – 181.

54. Дупак О.В. Организация работы с кадрами // Законность. 2014. № 8. (958). С. 3 – 6.

55. Дьячков, Д. А. Основная функция прокуратуры - правозащита / Д. А. Дьячков // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. 2015. № 1. С. 71.

56. Ергашев Е.Р. О проблемах организации работы прокуратуры первичного звена прокурорской системы Российской Федерации // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2016. Т. 38. С. 104 – 108.

57. Жубрин Р.В., Сазанова О.В. Совершенствование организации работы прокуратуры Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2015. Т. 49. № 5. С. 51 – 56.

58. Елизаров А.Б. Роль и место прокурорского надзора в триаде властей // История государства и права. 2014. № 6. С. 24-26.

59. Ерёмина Н.В. Самостоятельность прокуратуры в условиях принципа разделения властей // Право и политика. 2015. № 10. С. 1 – 8.

60. Заболотских А.Б. Правовое просвещение населения // Законность. 2015. № 8. С. 22 – 25.

61. Калпинская О.Е. Организация работы прокуратуры по предупреждению преступности несовершеннолетних // Вестник Новгородского государственного университета им. Ярослава Мудрого. 2015. № 69-2. С. 51 – 55.

62. Кобзарев Ф.М, К вопросу о понятийных основах теории организации работы и управления в органах прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2016. № 6 (56). С. 5 – 12.

63. Козинцев А.Я. Прокуратура и органы юстиции России: к истории разделения правоохранительных функций // Вестник Российской правовой академии. 2016. № 2. С. 32-34.

64. Кожевников К.М. Реализация прокуратурой полномочий по правовому просвещению населения // Законность. 2015. № 8 (970). С. 26 – 29.

65. Крутиков М., Исаева Л. Участие прокурора в гражданском процессе // Законность. 2016. № 1. С. 25 – 26.

66. Левченко О.А. Вопросы организации работы с обращениями в органы прокуратуры // Законность. 2016. № 6 (980). С. 24 – 26.

67. Ломовский В.Д. Какой власти принадлежит прокуратура // Российская конституция. 2015. № 9. С. 22 – 26.

68. Лукоянов Д. Место прокуратуры в государственном механизме // Законность. 2016. №11. С. 54-56.

69. Макачук И.Ю. Судебный надзор в деятельности прокуратуры окружного суда во второй половине 19 века // Евразийский юридический журнал. 2015. № 11. С. 90 – 92.

70. Максимов В.А. Функции управления в органах прокуратуры: понятие, значение, содержание и виды // Гражданин и право. 2014. № 3. С. 3.

71. Максимов В.А. К вопросу об организации и методике планирования работы в прокуратуре города, района // Проблемы экономики юридической практики. 2015. № 3. С. 191 – 193.

72. Марков М.А. Организация работы в Прокуратуре субъекта РФ по участию прокуроров в суде апелляционной инстанции по уголовным делам // Теория и практика общественного развития. 2016. № 3. С. 106 – 108.

73. Миронов О.О., Горовцов Д.Е. Институт президентства в России и мире // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 2016. №4-5 (11 - 12). С. 5 - 19.

74. Митюков М.А. Конституционные суды стран СНГ и Балтии (сравнительный анализ законодательства) // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. 1998. №1. С. 80-100.

75. Молодецкая Н.В. Организация работы прокурора отдела // Законность . 2015. № 1. С. 29 – 33.

76. Мыцыков А. Смысл реформ - повышение эффективности надзора // Законность. 2007. №5. С. 2-6.

77. Осташев Р.И., Минаева М.В. Обращения граждан в прокуратуру для защиты собственных прав // Правозащитная деятельность в современной России: проблемы и их решение. 2016. С. 353 – 357.

78. Петров А.И. Правовое просвещение как средство повышения эффективности прокурорского надзора // Законность. 2014. № 4. С. 36 – 39.

79. Пойда Е.С. Тенденции и перспективы правового регулирования прокурорского надзора в РФ // Основы экономики, управления и права. 2014. с. 83 – 85.

80. Рассказов С.С. Организация работы органов российской прокуратуры по направлению в компетентные органы иностранных государств запросов об экстрадиции // Законность и правопорядок в современном обществе. 2015. № 9. С. 145 – 150.

81. Рожков А.Ю. Необходимость и целесообразность участия прокурора в гражданском и арбитражном процессе // Вестник Воронежского института МВД России. 2014. С. 57 – 60.

82. Русских И.Ю., Пушкина Т.Н. Участие прокурора в арбитражном процессе. 2014. С. 183 – 190.

83. Савелов М.А. Независимость органов прокуратуры // Проблемы юридической практики. 2014. № 2. С. 213 – 215.

84. Самойлова Т.Н. Правозащитная функция прокурора в уголовном судопроизводстве // Вестник Удмуртского университета. 2015. № 2. С. 178-182.

85. Сафонова Т.Ю. К вопросу о месте и роли прокуратуры в современном российском государстве // Вестник Воронежского института МВД России. 2017. №2. С. 96 - 99.

86. Сафонова Т.Ю. История правового регулирования деятельности прокуратуры в советский период // Социально-экономические проблемы России и перспективы их решения: Материалы Международной научно-практической конференции (6-8 апреля 2017 г., г. Воронеж) // Под ред. Д.А. Мещерякова: в 2-х ч. - Воронеж: «Научная книга». 2017. С. 159-162.

87. Талашко А.А, Оценка организации работы специализированных прокуратур Российской Федерации // Отечественная юриспруденция. 2016. № 6 (8). С. 76 – 77.

88. Терещенко А. Реформа прокуратуры: новые приоритеты // Законность. 2016. № 8. С. 4 – 6.

89. Тетерина О.А. О некоторых особенностях организации работы прокуратуры субъекта Российской Федерации по надзору за исполнением законов в сфере учёта преступлений // Вестник Костромского государственного университета. 2014. Т. 20. № 2. С. 193 – 196.

90. Тимохина А.С., Коропятник П.А. Организация работы с обращениями в органах прокуратуры // Наука сегодня. 2017. С. 108 – 109.

91. Толстых В.Л. Участие прокурора в правотворческой деятельности органов местного самоуправления // Законность. 2017. № 3 . С. 13 – 16.
92. Харзинова В.М. Прокурор в уголовном процессе // Теория и практика общественного развития. 2014. С. 165 – 169.
93. Хмелёва А.В. Понятие и содержание организации работы и управления в органах прокуратуры Российской Федерации // Права человека. 2016. С. 242 – 246.
94. Чайка Ю.Я. О развитии органов прокуратуры // Адвокат. 2016. № 7. С. 29 – 35.
95. Честных Н.Н. Конституционный принцип разделения властей и проблема функционального анализа места прокуратуры в системе разделения властей современной России // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2015. № 2. С. 10-17.
96. Шалумов М.С. О понятии организации работы суда // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 3. С. 170 – 174.
97. Шепелев А.А. Формы участия прокурора в гражданском процессе // Перспективы науки и образования. 2014. С. 189 – 190.
98. Шобухин В.Ю. Прокуратура основа надзорно-контрольной власти в России // Государство и право. 2017. № 11. С. 12 – 16.
99. Шобухин В. О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 6.
100. Якушева С.Е. Прокуратура в структуре современного Российского государства/ С.Е. Якушева // Вестник СГАП. 2016. № 50. С. 94 – 98.