

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Юридический факультет

Кафедра

«Правоохранительная деятельность»

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

на тему:

**«Организационно – правовые основы деятельности прокуратуры в
Российской Федерации»**

Студент _____ Кошелева Татьяна Александровна
(подпись, дата)

Научный руководитель _____ Колемасов В.Н.
(подпись, дата)

Нормоконтролер _____ Битюцкий Е.В.
(подпись, дата)

Рецензент старший помощник прокурора Пензенской области по рассмотрению
обращений и приему граждан старший советник юстиции
_____ Полубояров И.Ю.
(подпись, дата)

Работа допущена к защите (протокол заседания кафедры от _____ № ____).

Заведующий кафедрой _____ Свечников Н.И.
(подпись)

Работа защищена с оценкой _____ (протокол ГЭК от _____ № ____).

Секретарь ГЭК _____
(подпись) (фамилия, инициалы)

Пенза 2017

Оглавление

Введение.....	3
1. Правовое положение прокуратуры Российской Федерации.....	6
1.1. История создания органов прокуратуры.....	6
1.2. Система, структура и основные задачи органов прокуратуры.....	14
1.3. Правовое регулирование деятельности органов прокуратуры.....	21
2. Основные направления деятельности прокуратуры Российской Федерации.....	29
2.1. Надзор за соблюдением законности.....	29
2.2. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.....	36
2.3. Поддержание государственного обвинения в суде.....	40
2.4. Участие прокурора в гражданском и арбитражном процессе.....	43
Заключение.....	50
Список литературы.....	54

Введение

О том, как важны право, законность для нормальной жизни общества, благополучия всех и каждого уже написаны многие тома. Еще древнегреческим философом Гераклитом было сказано, что «народ должен защищать закон как свой оплот, как охранительную свою стену». С той поры прошли многие годы, а роль законов в регулировании социальных отношений, естественно усложняющихся, обогащающихся, наполняющихся новым содержанием в ходе общественного прогресса, неуклонно возрастает.

Мы обязаны, в значительной степени, закону в достижении таких благ, как разумной упорядоченностью социальной жизни, оптимальным балансом самых разных, порою не совпадающих или даже противоречащих друг другу человеческих интересов и побуждений.

На то, в каком положении находится законность в Российской Федерации, прежде всего, влияют объективные сложности текущего момента, неустойчивость и подвижность нормативно-правового «поля». Существование брешей в законодательстве отрицательно влияет на регулирование экономических, социальных, иных процессов.

Нормализация сложившейся ситуации в сфере законности – задача органов прокуратуры, основную цель деятельности которых можно видеть в обеспечении правопорядка и законности. Именно органы прокуратуры, которые государство наделило соответствующими полномочиями, осуществляют надзор над тем, как исполняются законы и насколько законны правовые акты. Следовательно, именно от того, насколько правильно и грамотно организована их работа, в значительной степени зависит само состояние законности в Российской Федерации.

Таким образом, исследование организационно-правовых основ функционирования прокуратуры Российской Федерации, определение ее места в системе государственной власти является весьма актуальным, поскольку сохраняется необходимость дальнейшего совершенствования

конституционно-правового статуса прокуратуры, обеспечивающего усиление ее влияния на состояние законности, правопорядка, защиты прав человека и гражданина, интересов общества и государства.

Объектом выступают общественные отношения, связанные с организационно-правовыми основами организации и деятельности прокуратуры РФ.

Предметом являются теоретические, правовые, методические основы и практика деятельности прокуратуры РФ.

Цель работы состоит в целостном, комплексном и системном исследовании становления и современного состояния института прокуратуры.

Согласно с целью поставлены следующие задачи:

- Проанализировать деятельность органов и прокуратуры в механизме государства, начиная с этапа формирования данного института;
- Раскрыть ключевые направления деятельности прокуратуры на всем пути ее становления;
- Рассмотреть структуру, систему и организацию деятельности органов прокуратуры;
- Определить функции, цели, задачи прокуратуры на современном этапе применительно к ее правозащитной деятельности;
- Проанализировать работу прокуратуры на примере Пензенской области;
- Выявить проблемные вопросы в деятельности прокуратуры и предложить пути их решения.

Методологическая база исследования включает группы общенаучных (диалектический метод, анализ, синтез, индукция, дедукция, обобщение) и частнонаучных методов научного познания (сравнительно-правовой, формально-юридический, статистический).

Научная новизна проведенного исследования заключается в разработке новых решений ряда научно-практических задач, связанных с совершенствованием законодательства и организации деятельности прокуратуры в Российской Федерации.

Нормативной основой стали: Конституция РФ, международные правовые акты, федеральные законы, решения Конституционного суда Российской Федерации, приказы Генерального прокурора Российской Федерации, акты прокурорского реагирования, касающиеся организации, деятельности и задач прокуратуры.

Существенное влияние на состояние научной разработанности проблем организации и осуществления прокурорской деятельности в целом оказали фундаментальные исследования, проведенные в разное время А.Ю. Гулягиным, О.А. Галустьяном, А.В. Ендольцевой, А.Ю. Винокуровым, Ю.Е. Винокуровым, С.М. Казанцевым, Ф.М. Кобзаревым, О.Л. Кожевниковой, В.П. Рябцевым, Н.В. Субановой, В.Б. Ястребовым и другими учеными.

Дипломная работа состоит из введения, двух глав, включающих параграфы, заключения, списка литературы.

1. Правовое положение прокуратуры Российской Федерации

1.1. История создания органов прокуратуры

Формирование прокуратуры Российской Федерации сопряжено с усложнением государственного устройства, с разветвлением концентрированной системы управления, увеличением размера территории страны, с повышением количества государственного аппарата и выделением его в концентрированную систему управления. Началом формирования органов, выполняющих надзорные функции, можно считать, в первую очередь, события Российского государства начала XVIII в.

Образованию органов прокуратуры предшествовал длительный период отыскания наиболее эффективных форм и способов наблюдения и контроля за деятельностью государственных учреждений, предупреждение и пресечение нарушений законодательства со стороны должностных лиц, казнокрадства и взяточничества. В разное время надзорные функции осуществляли различные структуры: при царе Алексее Михайловиче - Тайный приказ, при Петре - фискальная служба, генерал-ревизоры, обер-секретарь Сената, дежурные гвардейские офицеры Сената. В определенной степени эти функции осуществлял непосредственно царь, и Сенат.

Основоположником прокуратуры как надзорного органа за соблюдением законодательства в России заслуженно считается Петр I, который организовал в период своего правления целенаправленную деятельность по реформированию всецелой структуры государственного управления, формированию общего концентрированного государства. Общеизвестно, что первый русский император взошёл на престол в десятилетнем возрасте в 1682 г. Но конкретные организационные перемены в отправлении власти и контрольной деятельности в том числе, не происходило вплоть до марта 1701 г., когда будущим императором была сформирована Ближняя канцелярия,¹ что и послужило

¹Анисимов Е. В. Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого с первой четверти XVIII века: учеб. пособие / Е. В. Анисимов. СПб. : Юристъ, 2008. С. 284.

первоначальным шагом к развитию новой системы государственного управления. В результате реформ государственные учреждения были обязаны предоставлять отчет ежемесячно перед канцелярией об абсолютно всех действиях с денежными средствами. Возглавил сформированное ведомство уполномоченный доверенный человек Петра – дворянин Н.М. Зотов. Под его руководством Ближняя канцелярия стремительно приняла под контроль экономическую деятельность государственных центральных учреждений того времени и получила полномочия по составлению государственного бюджета.

Общественно-политическая обстановка как на международном уровне, так и внутри государства стремительно менялась. Не прошло бесследно участие России в Северной войне, стало необходимостью существенное увеличение налоговых сборов, повышение как рекрутских и трудовых мобилизаций, так и установления опустошающих повинностей для возведения новых крепостей и строительства флота. Увеличение государственного бюджета и количества должностных лиц в аппарате и на местах для обслуживания потребностей армии, флота, индустрии и торговли, а также для пресечения действий крамольников, разбойников и воров сопутствовало росту взяточничества, казнокрадства и иных злоупотреблений.

Ряд факторов способствовал этому: во-первых, устои, во-вторых, нищета страны, неосуществление платы за службу и, в-третьих, халатность, безответственность и безнаказанность должностных лиц. Петр считал, что по мере устранения третьей причины будут ликвидированы и первые две.¹

Таким образом, 2 марта 1711 г. в России возникли фискалы. Учреждение фискалов определяли новейшие для государственных надзорных органов России основы: поочередно выдержанный общенадзорный характер ответственности, иерархически созданные территориальные отделения, не подвластные местной власти, и всесловное правило комплектации. Развитие осведомительной сферы стало основанием «организованной концепции сомнения» Петра I к его поданным в целом и государственным служащим в

¹Казанцев С.М. История царской прокуратуры: изд. СПбГУ, 1993. С. 187.

особенности. Данная теория в кратчайшие сроки окончательно осуществилась в прокуратуре. Полномочия фискалов детально регламентировали именные указы от 5 марта 1711 г. и от 17 марта 1714 г.¹ Они заключались в том, чтобы обнаруживать любые нарушения закона — «всякие преступления указов». При этом особый интерес фискалам следовало уделять «проведыванию» преступлений, относительно получения взятки, злоупотребления официальными возможностями, вынесения неправосудного вердикта. Несмотря на то, что для определения прецедента нарушения закона фискалы приобрели возможность «скрытно надсматривать», т. е. осуществлять оперативно-розыскную работу, они в данных обстоятельствах не допускались до производства следствия и осуществления правосудия. Взамен этого всю полученные сведения фискальное учреждение обязано было направлять той инстанции, в подсудности которой находилось обличаемое лицо.

Учреждение фискалов в России XVIII в. исследовано к настоящему времени относительно детально. В литературе систематически охарактеризованы положение и полномочия фискалов, их внутренняя организация, хронология формирования и основы комплектования, положение института фискалов в системе государственных учреждений, обнаружены сходства и отличия данного института с подобными западноевропейскими структурами.

Таким образом, формирование прокуратуры в России началось с именных указов Петра I от 12 января, 18 января и 27 апреля 1722 г. «Следует быть при Сенате генералу-прокурору, обер-прокурору, кроме того в каждой коллегии по прокурору...» и т.д.²

Предусматривалось формирование прокуратур при Сенате, при коллегиях, при надворных судах. 11 мая 1722 г. Петр I распорядился сформировать прокуратуру также при Святейшем Правительствующем Синоде.

¹Софроненко К.А. Законодательные акты Петра I. Первая четверть XVIII в. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1961. С. 591.

²Воскресенский Н.А. Законодательные акты Петра I. Редакции и проекты законов, заметки, доклады, доношения, челобитья и иностранные источники. Т. 1. Акты о высших государственных установлениях / Н. А. Воскресенский. М. : Изд-во АН СССР, 1945. С. 185.

Первоначально сущность прокурорского надзора была поделена на две самостоятельные составляющие – сенатскую и синодальную. Законодворец, представляется, исходил в данном вопросе из того, что Сенат и Синод считались равными учреждениями, что нормативно было зафиксировано в п. 2 и 11 Инструкции обер-прокурору Синода от 13 июня 1722 г. При этом данные две части прокуратуры распределялись, в свою очередь, на два уровня: в первый уровень входили высшие надзорные учреждения – Генерал-прокуратура Сената и обер-прокуратура Синода, во второй – подчиненные прокуратуры основных ведомств и надворных судов.

При равновесии синодальной и сенатской составляющих прокуратуры, к сожалению, не наблюдалось их равнозначности – к концу 1722 г. под руководством у Генерал-прокурора находились прокуроры десяти коллегий, Главного магистрата и шести надворных судов, а у синодального обер-прокурора – единственно прокурор Монастырского приказа. В несоответствие с законодательством, а именно указа от 12 января 1722 г. осталась без надзора прокуратуры деятельность одной из коллегий – Иностранных дел.

Возможно, в этом случае отразилась как особенность ведомства, так и непоколебимое личное внимание Петра I к внешнеполитическим процессам. Помимо этого, не возникли прокуратуры в пяти надворных судах – Енисейском, Казанском, Нижегородском, Рижском и Тобольском, а орган прокуратуры Московской конторы Сената так и совсем не была организована.

Стоит отметить, что по плану правителя, первоначально прокуратура как отдельное учреждение не финансировалась, ее работники получали плату за свои труды из финансирования поднадзорных им органов. Однако в правление Петра такой порядок утверждения был, а государственное штатное расписание с зафиксированными впервые прокурорскими окладами утвердили в марте 1725 г. До того назначенные прокуроры получали свое денежное содержание по предыдущему месту службы и, как постоянно это происходило в России, с значительными задержками.

В соответствии с указом от 12 января 1722 г., Петром I было предусмотрено формирование коллежских прокуратур, но в данных обстоятельствах законодатель ни словом не обмолвился о распределении прокурорского надзора на иные ведомства. Практически никаких законоположений на данный счет не было сформулировано и в последние годы правления. Но коллегии организовывали на тот момент единый стержень системы центрального управления, хотя и не исчерпывали всю систему. Подчеркнем также, что в первой половине 1720-х гг. в государстве работали как минимум десять централизованных учреждений, устроенных не коллегиально (Преображенская, Тайная, Главная, Полицмейстерская, Фискальная канцелярии, Канцелярия Рекрутного счета, Канцелярия от строений, Ямская, Медицинская, Дворцовая канцелярии), в которых прокуроры так и не были назначены.

Структура российской прокуратуры к 1723 г. сохранялась немногочисленной – на целое государство доводилось тогда 20 прокуроров: 17 прокуроров в основных учреждениях и надворных судах, трое в Синоде и Сенате. Так же и кадры самих прокуратур были отдалены от «раздутости» – при коллежских и надворных прокурорах состояло по 2 канцелярских служащих максимум, при генерал-прокуроре – целых семь: канцелярист и 6 копиистов. При этом других должностей на то время кадры просто не предусматривали¹.

Что касается фактической работы прокуратуры времен ее формирования можно отметить, что ее полномочия соответствовали с установленными в «Должности генерала-прокурора». Генерал-прокурор представлял в Сенате именные указы, вносил предложения по совершенствованию законодательства, управлял нижестоящими прокурорами, осуществлял контроль за фискальной службой, контролировал выполнение наиболее важных заданий.

¹Анисимов Е. В. Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого с первой четверти XVIII века: учеб. пособие / Е. В. Анисимов. СПб. : Юристъ, 2008. С. 317.

Основным предназначением создания органов прокуратуры была надзорная функция. При обнаружении нарушений законодательства в контролируемом учреждении прокурор следовал предписанной процедуре.

Во-первых, заявлял устное несогласие.

Во-вторых, в случае невыполнения «предписания», он направлял протест руководителю учреждения в письменном виде.

В-третьих, при продолжавшемся неисполнении обоснованных требований прокурор был наделен правом обращаться с доношением напрямую к генерал-прокурору – для отчета в Сенате, а генерал-прокурор уже в такой ситуации направлялся напрямую к императору.

Рассматривая работу прокуратуры вообще и на этапе формирования и развития в частности, нельзя не обратить внимание на ее следственной работе, которая в начале XVIII в. не было закреплена нормативно. Вступив в марте 1722 г., по указанию Петра I, в досудебное разбирательство дела ярославского провинциал фискала С.Ф. Попцова, генерал-прокуратура смогла изобличить в различных преступлениях значительную категорию должностных лиц, в том числе руководителя фискальской службы.¹

Благодаря Петру I в России впервые возникла линия контролирования. Прокурорский надзор стал важным условием внутригосударственной жизни. На деле прокуроры стали даже не «оком государевым», а скорее, столь непривычным для России «оком закона». В связи с этим можно сделать вывод о том, что прокуратура в начале своего формирования осуществила определенную на нее Петром I функцию.

После Петра прокуратура приостановила свое развитие, утрачивая свои функции и роль, периодически снова возвращая их себе в зависимости от потребностей монархов. Во времена Екатерины II, занимавшей императорский престол в 1762-1796 годах, к функциям прокуратуры, кроме общенадзорных, прибавился надзор за работой судов и мест отбывания наказания, а губернский

¹Новиков А.А. Создание прокуратуры в России// [Вестник Тамбовского университета. 2013. № 1. С. 304.](#)

прокурор стал «представителем центральной правительственной власти, выдвинутым в среду местного управления».

Александр I (годы правления 1801—1825), своим манифестом от 8 сентября 1802 года «Об учреждении министерств» заявил об образовании Министерства юстиции и совмещении функций генерал—прокурора и министра юстиции в одном лице, что означает, о преобразовании губернской прокуратуры в орган юстиции на местах.

Причём, первоначальным государственным деятелем, совместившим данные две должности, был знаменитый русский поэт, драматург и юрист периода просвещения Г. Р. Державин, успевший за годовой срок своего присутствия на данном посту вложить основные принципы и правовое закрепление основ прокурорского надзора и организации собственной деятельности прокуратуры. Они нашли отражение в произведении «Высочайше одобренном циркулярном ордере», включающем конкретные предписания для прокуроров, в том числе и по надзору за следствием, возложенным на них данным документом, а также в утвержденных его рукой правилах внутреннего распорядка, популярных правоведам как «Учреждение департамента министра юстиции или генерал—прокурора».

Значительные перемены претерпел статус прокуратуры в процессе реформы судебной системы и судопроизводства, проведённой императором Александром II, коронованным в 1856 году, на основе Судебных уставов, принятых 20 ноября 1864 года. Согласно сведениям Уставов на прокуратуру был возложен надзор за дознанием и предварительным следствием, поддержание государственного обвинения в судах. Вследствие чего прокуратура преобразовалась в орган уголовного преследования и не содержала прежних управленческих функций, а ее деятельность и назначение ограничили судебным ведомством и судебно-следственной сферой соответственно.

Таким образом, согласно результатам судебных реформ 1864 года прокуратура, занимавшая с этапа своего образования состояние всеобщего

стража законности («ока государева»), преобразовалась в орган обвинительной власти («обличения обвиняемых перед судом»). В данных условиях общий надзор, осуществлявшийся ею в дореформенный петровский период российской истории, по сути, был упразднен.

В таком варианте российская прокуратура осуществляла деятельность вплоть до Октябрьской революции 1917 года - главного общественно - политического события XX века, оказавшего огромное воздействие на последующий ход всемирной истории. Новая власть, отрицательно относившаяся к Деятельности царской прокуратуры, предприняла все меры к её полному упразднению, возложив данную функцию на Декрет о суде № 1 от 242 ноября 1917 года.

Восстановление российской прокуратуры, происходившее в обстоятельствах острой политической борьбы, состоялось 26 мая 1922 года, когда III сессия ВЦИК приняла Положение о прокурорском надзоре, подписанное председателем ВЦИК М. И. Калининым 28 мая, а введенное в действие с 1 августа указанного года. В нём прямо было зафиксировано, что Государственная прокуратура в составе Народного комиссариата юстиции создается «в целях осуществления надзора за соблюдением законов и в интересах непосредственной борьбы с преступностью».

В целом в советский период российской истории органы прокуратуры вернулись к своему первоначальному виду - к «петровскому» варианту, возводившему надзорную деятельность в разряд главной. Тем не менее, с распадом Советского союза её продолжительный период сравнительно устойчивого и спокойного функционирования закончился. Настало другое время, новые вызовы и угрозы, обусловившие новый виток ограничения функций и возможностей органов прокуратуры.

Вследствие принятых законодательных нововведений сущность прокурорского надзора значительно поменялась. Так, например, был ликвидирован надзор за исполнением законов жителями и определен запрет на вмешательство прокуратуры в хозяйственную деятельность. В данных

обстоятельствах преимущество отдано надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а сам прокурорский надзор, называвшийся в советское время верховным, перестал именоваться таким.¹

Ещё большие функциональные ограничения претерпели органы прокуратуры в 2007 году, когда из компетенции прокурора были исключены полномочия по процессуальному руководству за следствием, а следственный аппарат органов прокуратуры стал относительно самостоятельным ведомством. Правда, тогда еще Следственный комитет был создан при Прокуратуре РФ и входил в систему органов прокуратуры. Причем его председатель являлся первым заместителем Генерального прокурора РФ, а подчинённые ему сотрудники — прокурорскими работниками. Позже были приняты законодательные акты, завершившие процесс отделения следствия.

1.2. Система, структура и основные задачи органов прокуратуры

Систему органов прокуратуры возглавляет Генеральный прокурор Российской Федерации. Система - единая совокупность федеральных органов и учреждений, которая выполняет взаимосвязанные задачи и функции, построенная на принципах учета федеративного устройства и административно-территориального деления страны, и с учетом приоритетов надзорной деятельности или особенностей объекта наблюдения.

Система органов прокуратуры - это обширная сеть территориальных, военных и других специализированных прокуратур, научных и образовательных учреждений, других организаций, которые являются юридическими лицами, организационно между собой взаимосвязанных и

¹Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: учебник для юридических вузов и факультетов. Москва: Зерцало, 2013. С. 219.

взаимообусловленных блока, которые решают проблемы режима законности и правопорядка.¹

Ее составными частями являются:

- Генеральная прокуратура РФ;
- Прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры;
- Научные и образовательные учреждения;
- Редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами;
- Прокуратуры городов и районов;
- Другие территориальные, военные и другие специализированные прокуратуры.²

Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним прокуратуры, научные и образовательные учреждения имеют в оперативном управлении объекты социально-бытового и экономического назначения. Формирование, преобразование и устранение органов и учреждений прокуратуры, установление их статуса и компетенции осуществляется Генеральным прокурором РФ. Создание и деятельность на территории РФ органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры РФ, не допускается.

Система органов прокуратуры состоит из трех уровней.

Первый уровень представлен Генеральной прокуратурой Российской Федерации, во главе с Генеральным прокурором Российской Федерации.

К прокуратурам среднего уровня отнесены прокуратуры республик в составе РФ, прокуратуры краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономных округов и Еврейской автономной области, а также специализированные прокуратуры: Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура, прокуратура ЗАТО г. Межгорье и комплекса

¹Кожевников О. Л., Кравчук В. В. Краткие разъяснения к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации»: учеб. пособие / под ред. О. Л. Кожевникова. Екатеринбург, 2013. С. 32.

²О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17.01.1992 №2202-1-ФЗ (ред. от 07.03.2017) // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

«Байконур», прокуратуры военных округов, флотов, Ракетных войск стратегического назначения, Федеральной пограничной службы ФСБ России, Московская городская военная прокуратура.¹

К прокуратурам низового уровня органов прокуратуры относятся прокуратуры районов и городов (в городах без районного деления), а также военные прокуратуры гарнизонов и приравненные к ним прокуратуры. Территориальные прокуратуры организованы согласно с административно-территориальным и национально-государственным устройством, установленным Конституцией РФ.

К ним относятся:

- прокуратуры республик в составе РФ, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения;
- прокуратуры городов и районов.

В отдельных прокуратурах субъектов функционируют согласно административно-территориальному разделению прокуратуры городов и районов, которые непосредственно подчиняются соответствующим прокурорам республик, краев, областей, автономной области, автономных округов. В городах образуются прокуратуры городов с подчинением им районных прокуратур. В городах, где отсутствует районное деление и образованы административные округа, создаются прокуратуры административных округов, которым придается статус прокуратур городских районов. В некоторых республиках, краях, областях, автономных округах образованы межрайонные прокуратуры.

К числу специализированных прокуратур, входящих в систему прокуратуры РФ, относятся:

1. Военные, транспортные и природоохранные прокуратуры;
2. Прокуратуры по надзору за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний;

¹Трофимов Н.И. История прокурорского надзора в России, надзора за соблюдением прав и свобод военнослужащих // Военно-юридический журнал. 2009. № 8. С. 14.

3. Прокуратуры, осуществляющие надзор в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО) и на режимных объектах. Структура органов прокуратуры характеризует ее внутреннюю организацию и обусловлена возложенными на прокуратуру задачами и характером функций.¹

Структура органов прокуратуры в России отражает зонально-предметный принцип организации деятельности прокуратуры. В отличие от системы, структура образуется вследствие построения аппарата управления из взаимоподчиненных органов, подразделений и должностных лиц с использованием линейного и функционального принципов управления.

Структура Генеральной прокуратуры Российской Федерации:

1. Генеральный прокурор назначается на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ. В таком же порядке происходит освобождение Генерального прокурора от должности;
2. Генеральный прокурор имеет первого заместителя и заместителей (кроме заместителей Генерального прокурора в федеральных округах), назначаемых на должность и освобождаемых от должности Советом Федерации по представлению Генерального прокурора РФ;
3. В Генеральной прокуратуре РФ образуется коллегия в составе Генерального прокурора РФ (председатель коллегии), его первого заместителя и заместителей (по должности) и других прокурорских работников, назначаемых Генеральным прокурором РФ;
4. Помимо этого, структуру Генеральной прокуратуры составляют главные управления, управления и отделы (на правах управлений, в составе управлений). Начальники главных управлений, управлений и отделов на правах управлений являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов в составе управлений

¹Галустьян О.А., Ендольцева А.В., Сыдорука И.И. Прокурорский надзор: учебник ЮНИТИ-ДАНА, 2014. С. 268.

помощниками Генерального прокурора РФ. Помимо этого, в главных управлениях, управлениях и отделах устанавливаются должности старших прокуроров и прокуроров;

5. Генеральный прокурор имеет советников, старших помощников и старших помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений;
6. В Генеральной прокуратуре РФ образуется на правах структурного подразделения Главная военная прокуратура, возглавляемая заместителем Генерального прокурора РФ – Главным военным прокурором;
7. В Генеральной прокуратуре РФ действует научно-консультативный совет для рассмотрения вопросов, связанных с организацией и деятельностью органов прокуратуры. Положение о научно-консультативном совете утверждается Генеральным прокурором РФ.¹

Структура прокуратур субъектов Федерации. Прокуратуры субъектов представлены прокуратурами республик в составе РФ, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, а также приравненными к ним военными и иными специализированными прокуратурами РФ.

Прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, возглавляют соответствующие прокуроры, которые имеют первых заместителей и заместителей. Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ, согласованному с субъектом Российской Федерации в порядке, установленном субъектом Российской

¹Стрельников В.В. Организационная структура управления в органах прокуратуры // Право и государство пресс. 2012. № 10. С. 131.

Федерации. Освобождение этих прокуроров от должности производится Генеральным прокурором РФ и согласования с субъектами не требует.¹

В прокуратурах субъектов РФ, приравненных к ним военных и прочих специализированных прокуратурах, образуются коллегии в составе прокурора субъекта РФ (председатель), его первого заместителя и заместителей (по должности) и других прокурорских работников, назначаемых прокурором субъекта РФ.

Главная задача прокуратуры - защита прав и свобод человека и гражданина. Деятельность прокуратуры по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина носит строго мотивационный характер как в случае необходимости пресечения совершаемого нарушения закона, так и в случае его предупреждения.

В условиях формирования гражданского общества и правового государства правовая защищённость граждан приобретает особую значимость. Немаловажную роль в этом процессе играет прокуратура, которая наряду с Президентом Российской Федерации, Федеральным собранием, Правительством, судами, адвокатурой, Уполномоченным по правам человека и другими органами является гарантом соблюдения прав и свобод личности в Российской Федерации.

Вместе с тем, только согласованная работа всех органов власти в сфере правозащиты приведёт к тому, что в России права и свободы человека и гражданина будут неуклонно соблюдаться.

Современный этап развития Российского государства характеризуется процессом консолидации общества. Особую актуальность приобретают проблемы укрепления законности и правопорядка, соблюдения конституционных прав человека и гражданина всеми органами публичной власти.

¹Ендольцева А.В, Химичева О.В, Сумина О.О Прокурорский надзор // Курс лекций: учебное пособие. Юнити-Дана, 2014. С. 174.

В РФ, как и в любом другом правовом демократическом государстве, устанавливается система государственной защиты прав и свобод граждан. Согласно статье 45 Конституции РФ и ФЗ “О прокуратуре РФ” от 17.01.1992 г. защита прав и свобод человека и гражданина традиционно провозглашается одной из основных задач прокуратуры во главе с Генеральным прокурором Российской Федерации. Она осуществляется как самостоятельное направление деятельности прокуратуры в виде надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.¹

Возложение на прокуратуру надзора за соблюдением требований Конституции Российской Федерации усиливает её правозащитную функцию, создаёт, с одной стороны реальные гарантии прав и свобод граждан, с другой – обеспечивает возможность воздействия на неправомерные действия органов власти и должных лиц. Осуществляя надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прокурор использует полномочия, применяемые им при осуществлении надзора за исполнением законов, которые закреплены в статье 22 Закона о прокуратуре.

Основное правовое средство, позволяющее выявлять нарушения прав и свобод граждан представляет собой прокурорскую проверку, проводимую, когда появляются сведения о нарушении законов. Согласно со статьёй 27 указанного закона, прокуроры также рассматривают и проверяют заявления, жалобы о нарушении прав и свобод гражданина. Работа с обращениями граждан занимает большое место в работе прокурора. При этом он получает информацию о том, в каком состоянии находится соблюдение свобод и прав граждан и принимает меры, которые предусмотрены законом к восстановлению нарушенных прав. Рассмотрение прокурором жалобы не препятствует обращению граждан в суд по этим же вопросам.

Прокуроры знакомят граждан, в частности, с процедурой судебной защиты их прав и свобод, при необходимости оказывают помощь инвалидам,

¹ Байкин И. М. Правовой анализ полномочий органов исполнительной ветви власти и прокуратуры // Российский юридический журнал. 2013. №5. С. 23

престарелым и другим категориям граждан в составлении исковых заявлений и прочих доказательств, представляемых в суды.¹

Если прокурор своевременно выявляет нарушения законов и принимает меры к их устранению, это позволяет пресекать противоправные действия, препятствовать их распространению. В случаях, когда нарушение прав и свобод человека и гражданина носит характер административного правонарушения, прокурор возбуждает производство по делу об административном правонарушении или незамедлительно передаёт сообщение о правонарушении и материалы проверки в правомочный орган или должностному лицу для рассмотрения дела.²

Задача защиты и восстановления нарушенных прав граждан представляет собой общей для органов прокуратуры и правозащитных организаций, но имеются существенные различия в её реализации. В отличие от правозащитных организаций, осуществляющих свои функции в отношении отдельных групп населения либо по отдельным направлениям, деятельность прокуратуры универсальна. Она осуществляет свою деятельность в интересах всех без исключения лиц, проживающих на территории России, а также граждан России, проживающих за ее пределами. Ограничения для каких-либо категорий лиц на доступ к защите своих прав и интересов средствами прокурорского надзора отсутствуют.³

1.3. Правовые основы деятельности прокуратуры

Правовую основу деятельности прокуратуры РФ составляет система норм, установленных Конституцией РФ, международными договорами и федеральным законодательством, которые регулируют организацию и

¹ Винокуров Ю.Е., Глушков, А.И. К вопросу о структуре прокурорского надзора как вида государственной деятельности // Административное и муниципальное право. 2012. №1. С. 19.

² Гулягин А.Ю. Цели, задачи и функции органов прокуратуры – основа качественного обеспечения законности // Юридический мир. 2014. №3. С. 67

³ Гулягин А.Ю. Прокуратура как государственно-правовой институт и ее положение в системе правоохраны // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 38.

деятельность органов прокуратуры РФ. Согласно Статье 3 Закона о прокуратуре организацию и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации, а также полномочия прокуроров определяют Конституция, данный Закон и другие федеральные законы, а также международные договоры Российской Федерации, помимо этого на прокуратуру не могут быть возложены функции, не предусмотренные федеральным законом.¹

Конституция занимает высшее место в иерархии законодательных актов, которые определяют правовые основы деятельности органов прокуратуры РФ. Конституция закрепляет, с одной стороны, исходные положения, отражающие сущность основополагающих аспектов нормативно-правового регулирования и организационные основы деятельности органов прокуратуры, а с другой – устанавливает нормы прямого действия, оказывающие непосредственное влияние на законодательное решение возникающих вопросов, непосредственно относящихся к работе прокуратуры.

Определяющей для формирования правовых основ деятельности органов прокуратуры является Статья 129 Конституции РФ, которая:

- закрепляет порядок назначения на должность Генерального прокурора Российской Федерации
- закрепляет порядок освобождения от должности Генерального прокурора Российской Федерации
- определяет порядок назначения на должности прокуроров субъектов Российской Федерации, который сопряжен с согласованием с региональными властями,
- устанавливает исключительные полномочия Генерального прокурора РФ по назначению прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров.

Кроме того, данная статья утверждает закрепление полномочий, организации и порядка деятельности органов прокуратуры Российской Федерации федеральным законом.

¹О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17.01.1992 № 2202-1-ФЗ (ред. от 07.03.2017) // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 №2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» были внесены изменения в Главу 7 Конституции РФ, тем самым повышая значимость конституционно-правового статуса прокуратуры РФ. В то же время из Статьи 129 Конституции РФ были исключены немаловажные тезисы о том, что прокуратура Российской Федерации является единой централизованной системой с подчинением вышестоящим прокурорам нижестоящих, а также с подчинением вышестоящих - Генеральному прокурору Российской Федерации.

Закрепление организационно-правовых основ деятельности прокуратуры РФ нашло свое отражение не только в 129, но и других статьях Конституции РФ, которые также имеют значение для характеристики статуса прокуратуры. Например, пункт "о" Статьи 71 относит прокуратуру к исключительному ведению России, тем самым, исключая возможности регламентирования вопросов деятельности и общей организации прокурорской системы на региональном и местном уровне.¹

Согласно пункту "е.1" Статьи 83 Конституции РФ Президент РФ имеет право:

- представлять кандидатуры Совету Федерации, для назначения на должность Генерального прокурора РФ и заместителей Генерального прокурора РФ;
- вносить в Совет Федерации предложения по поводу освобождения от должности Генерального прокурора РФ и заместителей Генерального прокурора РФ;
- назначать на должности и освобождать от должностей прокуроров субъектов Российской Федерации.

В свою очередь пункт "з" ст. 102 Конституции Российской Федерации вводит положение, согласно которому Совет Федерации, основываясь на внесенных Президентом Российской Федерации представлениях, назначает на

¹ Карпов Н.Н. Прокуратура: надзор или деятельность // Законность. 2014. №8. С. 81.

должность или освобождает от неё Генерального прокурора РФ и его заместителей.

Одной из составных частей правовой базы, на которой основана деятельность прокуратуры РФ выступают Международные договоры Российской Федерации.

Теоретически, международные договоры, регулирующие деятельность прокуратуры, могут быть:

- содержащими нормы, которые регулируют деятельность органов прокуратуры;
- содержащими нормы, которые применяются в работе органов прокуратуры.¹

Ко второй группе, как правило, относятся договоры об оказании правовой помощи.

Согласно Федеральному закону от 30.10.2007 № 237-ФЗ "О ратификации Европейской конвенции о передаче судопроизводства по уголовным делам от 15 мая 1972 года" РФ согласно с пунктом 3 статьи 13 Конвенции утверждает, что по поводу вопросов передачи судопроизводства в уголовных делах с назначенными органами Договаривающихся сторон ведёт работу Генеральная прокуратура РФ.²

Федеральный закон от 09.06.2006 №83-ФЗ "О ратификации Договора между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о передаче осужденных" утвердил центральным органом, который представляет российскую сторону, Генеральную прокуратуру РФ.

Указ Президента РФ от 26.10.2004 №1362 "О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, касающихся взаимной правовой помощи" устанавливает, что центральным органом Российской Федерации, ответственным за обеспечение

¹Галустьян О.А., Ендольцева А.В, Сыдорука И.И. Прокурорский надзор: учебник ЮНИТИ-ДАНА, 2014. С. 375.

²О ратификации Европейской конвенции о передаче судопроизводства по уголовным делам от 15 мая 1972 года: федер. закон от 30.10.2007 №237-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 45.Ст. 5414

реализации положений Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности по уголовно-правовым вопросам является Генеральная прокуратура Российской Федерации.

Согласно Указу Президента РФ от 18.12.2007 №1707 "О центральных компетентных органах Российской Федерации, осуществляющих сотрудничество в рамках Соглашения между государствами – членами Шанхайской организации сотрудничества о сотрудничестве в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, и об уполномоченном органе Российской Федерации, ответственном за координацию сотрудничества в рамках этого Соглашения" Генеральная прокуратура Российской Федерации принимает участие как один из основных компетентных органов.

В правовую основу организации деятельности органов прокуратуры РФ входят федеральные конституционные законы. Так, в ч. 2 ст. 36 федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» указано, что в случаях введения чрезвычайного положения на территориях сразу нескольких субъектов Российской Федерации Генеральным прокурором Российской Федерации может быть создан специальный орган, межрегиональная прокуратура.¹

Основой правового обеспечения деятельности органов прокуратуры является Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации". В данном законе закреплены основополагающие положения о статусе прокуратуры, системе в общем и различных составляющих ее сегментах, определены принципы деятельности и организации, перечислены функции прокуратуры, закреплены полномочия прокуроров разных уровней прокурорской системы. Данный закон содержит разделы, характеризующие отдельные виды прокурорского надзора, определяет предмет и полномочия прокуроров при осуществлении надзора за конкретным

¹О чрезвычайном положении: федер. конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

видом деятельности, сформулирована характеристика иных функций и направлений деятельности.

Раздел V Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» регулирует вопросы службы в органах и организациях прокуратуры РФ, особенности материального и социального обеспечения прокурорских работников.

Процессуальное положение прокурора закреплено в различных законодательных актах. Так, положения ст. 246 Уголовно-процессуального кодекса определяют полномочия прокурора, участвующего в рассмотрении уголовных дел судами. Статья 45 Гражданского процессуального кодекса РФ регламентирует основания участия прокурора в рассмотрении гражданских дел, право обращения в суд с заявлением и порядок вступления в дело. В статье 52 Арбитражного процессуального кодекса РФ закреплено право обращения прокурора в арбитражный суд. Кроме того, Кодексом об административных правонарушениях РФ определены полномочия прокуроров по участию в рассмотрении дел об административных правонарушениях.¹

Отдельными законодательными актами предусмотрены особенности осуществления надзора, и прокуроры наделяются специфическими полномочиями.

Распоряжения и Постановления Правительства Российской Федерации регламентируют отдельные вопросы, которые касаются материального и социального обеспечения прокурорских работников и органов прокуратуры, то есть носят вспомогательный характер и не относятся буквально к правовым основам деятельности органов прокуратуры.

Как пример, можно назвать постановление Правительства Российской Федерации от 26.08.2013 № 733 "О медицинском освидетельствовании лиц на предмет наличия (отсутствия) заболевания, препятствующего поступлению на

¹ Карпов Н.Н. К вопросу о правовом статусе прокуратуры Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2015. № 2(46). С. 3.

службу в органы и организации прокуратуры Российской Федерации и исполнению служебных обязанностей прокурорскими работниками".

Известное отношение к правовым основам деятельности прокуратуры могут иметь конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, поскольку в некоторой мере работа органов прокуратуры в субъектах Российской Федерации определяется конституциями и уставами этих субъектов Российской Федерации.

Это распространяется на:

- Процедуру согласования с органами государственной власти субъектов Российской Федерации кандидатур прокуроров субъекта Российской Федерации. В этих условиях регламентация не единообразна. Так, в соответствии с Уставу Курганской области прокурора области назначает Президент Российской Федерации, согласовав это с правительством (администрацией) области и Курганской областной Думой (ст. 22 и 115), а в Липецкой области – согласовав с областным Советом депутатов (ст. 30 Устава);
- Наделение прокуроров субъектов Российской Федерации правами законодательной инициативы и правами на обращения в органы конституционной юстиции. Вследствие этого, с одной стороны, увеличивается поле воздействия органов прокуратуры Российской Федерации, в том числе на правотворческие процессы, с другой – возникает ситуация частичной подмены региональным законодательством о прокуратуре федерального.

При буквальном толковании ст. 3 Закона о прокуратуре нельзя отнести решения Конституционного суда Российской Федерации к числу актов, формирующих правовую основу работы прокуратуры. Однако, содержащиеся в них толкования нормативных установлений, основаны на Конституции и в силу этого не могут не оказывать определенное влияние на правовое регулирование деятельности и организации прокуратуры.

Постановления Конституционного суда Российской Федерации вносят некоторые коррективы в применение положений законодательства о прокуратуре.

В числе особо значимых среди них следует назвать Постановления от 01.12.1999 № 17-П "По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела", от 11.04.2000 № 6-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации" и др.¹

Важную роль в обеспечение эффективности работы прокуратуры играют нормативные правовые акты Генерального Прокурора Российской Федерации. С их помощью происходят конкретизация и детализация норм законов, определяются механизмы реализации нормативных предписаний, происходит раскрытие форм организации работы в прокуратуре, в применении к направлениям и уровням деятельности.

Распоряжения Генерального Прокурора Российской Федерации регламентируют, как правило, меры разовые или краткосрочные. Распоряжения позволяют осуществить регламентацию статуса структурных подразделений центрального аппарата Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а также особенно крупных специализированных прокуратур, установить, в каком порядке будет реализовываться меры по материальному и социальному обеспечению прокурорских работников.

Инструкции, которые утверждаются Генеральным Прокурором Российской Федерации, определяют процедуры, своего рода технологии реализации отдельных видов деятельности: организация делопроизводства, статистического учета, порядок хранения документов, рассмотрение обращений и др.

¹ Стрельников В.В. Организационная структура управления в органах прокуратуры // Право и государство пресс. 2012. № 10. С. 138.

2. Основные направления деятельности прокуратуры Российской Федерации

2.1. Надзор за соблюдением законности

Прокурорский надзор является осуществляемой от имени государства деятельностью специально уполномоченных должностных лиц (прокуроры), связанной с обеспечением верховенства права, обеспечением укрепления и единства законности, защиты свобод и прав граждан, а также охраняемых законом интересов государства и общества (ст.2 Закона о прокуратуре). Данная деятельность осуществляется посредством обнаружения и своевременного устранения нарушений закона, привлечения виновного к ответственности, которую устанавливает закон.¹

В этих условиях органы прокуратуры не производят дублирования и подмены других государственных органов и должностных лиц, осуществляющих контроль над соблюдением свобод и прав гражданина, не оказывают вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность организаций (в соответствии с ч.2 ст. 26 Закона о прокуратуре), осуществляют надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением российских законов.

Прокурорский надзор не распространяется на граждан, как, например, это было по Положению о прокурорском надзоре от 24.05.1955г. и Законом о прокуратуре СССР 1979 г. В то же время, обнаружив в действиях граждан признаки преступления, прокурор имеет право и должен постановить о вынесении соответствующих материалов в следственные органы или органы дознания, чтобы решить вопрос об уголовном преследовании.

Прокурорский надзор производится от имени РФ (ст.1 Закона о прокуратуре). Это законодательное установление является главным отличием прокурорского надзора от иных видов контроля, именуемых в некоторых случаях надзором, и осуществляемых такими государственными органами, как

¹Винокуров Ю. Е. Прокурорский надзор: учебник для бакалавров / Ю. Е. Винокуров. - М. : Юрайт, 2014. С.212.

Роспотребнадзор, ветеринарный, пожарный надзор и др.³ В отличие от контрольно-надзорной деятельности таких государственных органов, прокурорский надзор за исполнением законов имеет самые широкие границы его осуществления и распространяется на все регулируемые ими сферы жизни, в том числе, и на законность работы контролирующих органов и производится с применением использованием полномочий, коими наделена лишь прокуратура.

Предоставленные законом полномочия позволяют прокурорам обязывать от имени государства поднадзорный орган или должностное лицо восстановить нарушенную законность, принять меры к предотвращению нарушений законов в дальнейшем, потребовать привлечения виновных к ответственности.

Таким образом, прокуроры обладают прокурорско- надзорной властью. Данный вывод базируется на конституционной основе, заложенной Законом РФ от 5 февраля 2014 г. «О поправке к Конституции Российской Федерации о Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации».¹

Обладание особой разновидностью властных правоотношений предполагает выдвижение прокурором конкретных требований об устранении нарушений закона, совершения поднадзорным органом или должностным лицом определенных действий по восстановлению нарушенных законных прав и интересов граждан либо воздержаться от определенного действия, которые могут повлечь нарушения закона.

В случае несогласия поднадзорным органом или должностным лицом с выдвинутыми требованиями, прокурор имеет право обращения в вышестоящие органы или к вышестоящим должностным лицам либо в суд в том порядке, который предусмотрен процессуальным законодательством Российской Федерации. Умышленное невыполнение поднадзорным органом либо должностным лицом требований прокурора, которые вытекают из его

¹Кузина Н.В. Надзор за соблюдением законодательства о государственной службе и противодействии коррупции // Законность. 2016. № 4. С. 27.

установленных федеральным законом полномочий, влечет административную ответственность в соответствии со ст.17.7 КоАП РФ.

Наиболее полно проявляются властно-распорядительные полномочия прокурора во время осуществления надзора над исполнением законов органами предварительного следствия, дознания, оперативно-розыскными органами, органами, исполняющими.¹

Например, в соответствии со ст.33 Закона о прокуратуре Российской Федерации, прокурор имеет право:

- Посещать в любое время места содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, исправительные и другие органы и учреждения;
- Проводить опрос заключенных под стражу, задержанных, осужденных и лиц, которые подвергнуты мерам принудительного характера;
- Проводить знакомство с документами и оперативными материалами, служащими основанием для ареста и заключения под стражу данных лиц;
- Требовать объяснений от должностных лиц и создавать условия, обеспечивающие права задержанных, заключенных под стражу, и т.п. лиц, а также проводить проверку того, насколько приказы, распоряжения, постановления администрации проверяемых органов и учреждений соответствуют законам РФ;
- Вносить представления и протесты, возбуждать производства об административных правонарушениях, немедленно освобождать осуждённых своими постановлениями из штрафного изолятора отменять незаконно наложенные дисциплинарные взыскания.

Зачастую результатами прокурорского надзора выступают акты прокурорского реагирования. Последние являются предусмотренными Законом о прокуратуре формами реализации прокурорских полномочий по предупреждению и устранению правонарушений.

¹Винокуров Ю. Е. Прокурорский надзор: учебник для бакалавров / Ю. Е. Винокуров. - М. : Юрайт, 2014. С. 247.

В Законе о прокуратуре предусмотрено четыре вида актов прокурорского реагирования.

Они представлены:

- протестом,
- представлением,
- постановлением,
- предостережением.

Протест прокурора является самым распространенным средством прокурорского реагирования. Он вносится на противоречащие закону правовые акты, органы, организации и должностные лица, которые указаны в п.1 ст. 21 Закона "О прокуратуре Российской Федерации".

Протест вносят от имени прокуроров или его заместителей, которые действуют в пределах своих компетенций. Это значит, что подписан протест должен быть прокурором соответствующего района, города, субъекта Российской Федерации или его заместителем, хотя подготовлен протест может быть другими прокурорскими работниками.

Особенно частыми являются протесты, связанные с противоречащими закону актами. Их приносят в органы или должностным лицам, издавшим опротестованные акты, поскольку это самый короткий и простой путь восстановления закона. Кто издал акт, тот способен отменить или изменить его.

Так, в апреле 2017 года прокуратурой Городищенского района Пензенской области в ходе проведения антикоррупционной экспертизы в 23 административных регламентах администраций сельсоветов района о предоставлении земельных участков в аренду и постоянное бессрочное пользование выявлены нарушения земельного законодательства, а также коррупциогенные факторы. Указанными муниципальными правовыми актами была предусмотрена возможность предоставления земельных участков, государственная собственность на которые не была разграничена, неуполномоченными на это органами местного самоуправления сельских поселений. Прокурором Городищенского района Пензенской области на

муниципальные правовые акты принесены протесты, которые рассмотрены и удовлетворены.¹

Представление является актом прокурорского реагирования, вносимым, чтобы устранить нарушения закона.

В июле 2016 года в ходе проведения прокуратурой Пензенского района Пензенской области проверки соблюдения законодательства о профилактике правонарушений и преступлений в ОМВД России по Пензенскому району выявлены многочисленные нарушения законодательства.

Так, в паспортах на ряд административных участков не имелось соответствующих записей о гражданах, состоящих на учете подразделения по делам несовершеннолетних ОМВД России по Пензенскому району, отбывающих назначенное приговором суда наказание в виде обязательных работ, а также граждан, владеющих огнестрельным оружием.

Выявлены случаи несвоевременного направления участковыми уполномоченными ОМВД информации в уголовно-исполнительную инспекцию о совершении административных правонарушений осужденными к наказаниям, не связанным с лишением свободы.

По выявленным нарушениям прокурором района начальнику ОМВД России по Пензенскому району внесено представление об устранении нарушений законодательства о профилактике преступлений и правонарушений в семейно-бытовой сфере.²

Постановление прокурора. Когда нужно привлечь к административной ответственности виновных лиц за нарушения законов, и такого решения не принял соответствующий контролирующий орган, прокурор может вынести мотивированное постановление по поводу возбуждения производства по делу об административном правонарушении.

¹Официальный сайт прокуратуры Пензенской области. URL: <http://www.procpenza.ru/news/2017/04/19/12114774> (дата обращения: 05.05.2017)

²Официальный сайт прокуратуры Пензенской области. URL: <http://www.procpenza.ru/news/2016/07/6/14143349> (дата обращения: 05.05.2017)

В апреле 2017 года проверкой, проведенной Нижнеломовским межрайонным прокурором, установлено, что администрация Кувак-Никольского сельсовета несвоевременно направила в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на ведение реестров контрактов, информацию об исполнении контракта на изготовление технических планов с постановкой на кадастровый учет и получение кадастровых паспортов на объекты водоснабжения, газоснабжения и а также клуб в деревне Федоровка.

По данному факту в отношении главы администрации Кувак-Никольского сельсовета прокурором возбуждено дело об административном правонарушении по ч. 2 ст. 7.31 КоАП РФ. В результате рассмотрения постановления прокурора глава администрации привлечён УФАС по Пензенской области к административной ответственности в виде штрафа.¹

Предостережение о недопустимости нарушения закона - это форма реализации полномочий прокурора. Данная форма установлена поправкой к Закону о прокуратуре, принятой 10 февраля 1999 г. Предостережение оформляется, как специальный акт со следующими данными:

- наименованием прокуратуры и должностным положением составившего предостережение прокурора (или его заместителя),
- фамилией, именем, отчеством и занимаемой должностью предостерегаемого лица,
- кратким указанием оснований предостережения,
- требованиями, предъявляемыми к должностному лицу,
- указанием на последствия при невыполнении требований и нарушения закона в виде соответствующей ответственности, которая может наступить для предупреждаемого лица.

В предостережении также указывают дату его объявления предостерегаемому.

¹Официальный сайт прокуратуры Пензенской области. URL: <http://www.procpenza.ru/news/2017/04/19/12134080> (дата обращения 05.05.2017)

В феврале 2016 года прокуратура Спасского района Пензенской области провела проверку исполнения законодательства об образовании в МБОУ СОШ с. Дубровки Спасского района. Основанием для проведения проверки послужили неоднократные обращения в прокуратуру района по «телефону доверия» родителей несовершеннолетних учащихся образовательной организации о фактах незаконного привлечения детей к труду (уборка территории школы от снега).

Согласно ст. 34 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" привлечение обучающихся без их согласия и несовершеннолетних обучающихся без согласия их родителей (законных представителей) к труду, не предусмотренному образовательной программой, запрещается.

Таким образом, привлечение несовершеннолетних учащихся образовательной организации к трудовой деятельности по уборке территории школы от снега в отсутствие соответствующего согласия их родителей (законных представителей), грубо нарушает права несовершеннолетних.

По указанным фактам прокурор Спасского района начальнику отдела образования администрации Спасского района направил предостережение о недопустимости нарушения закона.¹

Если обратиться к статистическим данным актов прокурорского реагирования в Пензенской области и провести сравнительный анализ за 2015 и 2016 года, то можно сделать следующие выводы: за 2015 год по области было принесено 3725 протестов, что на 5,4% меньше, чем за 2016 год (3519), если в 2015 году внесено 8067 представлений, то в 2016 – 7888 (- 2,2 %), что касается вынесенных предостережений, то за 2015 год вынесено на 14,1 % больше, чем за 2016 год, что говорит о положительной динамике соблюдения законодательства должностными лицами при реализации своих полномочий, однако протесты показывают нам противоположный результат: если в 2015

¹Официальный сайт прокуратуры Пензенской области. URL: <http://www.procpenza.ru/news/2016/02/12/11570210> (дата обращения 05.05.2017)

году было принесено 1473 протеста, то в 2016 эта цифра составляет 1529, что на 3,8% больше¹ (Таблица 1).

Сравнительная таблица актов прокурорского реагирования за 2015 и 2016 года.

Форма прокурорского реагирования	2015	2016	%
Принесено протестов	3725	3519	-5,4
Внесено представлений	8067	7888	-2,2
Предостережено лиц	311	267	-14,1
Принесено протестов	1473	1529	3,8

Таблица 1

2.2. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью

Наличие у прокуроров координационных полномочий вызвано двумя обстоятельствами:

- Правовое положение прокуратуры в системе органов власти;
- Наличием у прокуроров полной и достоверной информации по поводу совершенных преступлений, их раскрываемости, качества расследования, причин и условий, способствующих их совершению, результатов поддержания прокурорами государственного обвинения.

Прокуратура, реализуя надзор за исполнением законов, обладает возможностью выявления недостатков в деятельности органов, проводящих

¹ Статистические данные о состоянии преступности, следственной работы и прокурорского надзора в целом по Пензенской области по итогам работы за 12 месяцев 2016 г. Пенза. 2017.

оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, принятия мер, направленных на устранение обнаруженных недостатков. Проводя проверки, прокуроры обнаруживают, помимо прочего, и такие нарушения закона, которые благоприятствуют совершению преступлений. Помимо этого, именно прокуратура, контролируя исполнение законов органами власти как по "горизонтали", так и по "вертикали", вследствие своих полномочий стала наиболее подходящей государственной правовой структурой, позволяющей организовывать координационную деятельность по борьбе с преступностью правоохранительных органов.¹

Сущность координации заключается в том, чтобы деятельность различных органов во имя достижения общих целей была упорядоченной и взаимосогласованной. Чтобы бороться с преступными проявлениями, необходимо объединить усилия, согласовать по месту и времени действия разных органов правоохранительной системы, что и достигается через их координацию. В этих условиях, координация позволяет достичь согласованности действий ее субъектов, обеспечить единство их действий, связанных с общими целями – борьбой с преступностью.

Основные задачи координационной деятельности сводятся к следующим:

- Разработке и осуществлению органами правоохранительной системы согласованных действий, связанных со своевременным выявлением, раскрытием, пресечением и предупреждением преступлений, качественным расследованием уголовных дел, принятием необходимых мер по устранению условий и причин, которые способствуют совершению преступлений;
- Объединению усилий и активизации работы правоохранительных органов в области борьбы с преступностью;
- Устранению параллелизма и дублирования в их деятельности по борьбе с преступностью.

¹Кобзарев Ф. М. Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Москва, 2016. С. 118.

Координацию деятельности правоохранительных органов осуществляет прокурор согласно с некоторыми принципами, по тем направлениям, которые закрепляет Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 18.04.1996 № 567.

Основополагающее начало организации координации представляет собой равенство любых субъектов координационной деятельности в ходе постановки вопросов, внесения предложений, разработки рекомендаций и мероприятий по борьбе с преступностью.

В то же время, данное равенство не исключает самостоятельности и инициативы каждого из правоохранительных органов в пределах его законных полномочий в выборе средств и методов выполнения принятых решений.¹

В числе основных правил организации координации необходимо назвать принцип гласности, и информированности граждан и органов власти по поводу деятельности правоохранительных органов, связанной с борьбой с преступностью. Распространение данной информации не должно противоречить требованиям закона о защите свобод и прав граждан, о государственной и прочей тайне, которую охраняет закон.

Помимо перечисленных принципов координации, следует учесть и ряд других правил:

- данная деятельность должна проводиться непрерывно и постоянно по всем особенно значимым и важным направлениям;
- ведомственные интересы должны подчиняться общегосударственным;
- за обеспечение результативности выполняемых мероприятий должна существовать персональная ответственность;
- в проведении совместных специальных операций и др. должна гарантированно обеспечиваться конспирация.

¹Рябцев В. П. Концептуальные аспекты развития координации правоохранительной деятельности // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2014. № 2. С. 69

Важное звено правового регулирования координации, помимо перечисленных нормативных правовых актов, составляют совместные приказы, указания руководителей правоохранительных органов РФ, приказы Генерального Прокурора Российской Федерации.

Среди актов Генерального Прокурора Российской Федерации, которые регламентируют вопросы координации, прежде всего необходимо упомянуть приказы от 16.01.2012 №7 "Об организации работы органов прокуратуры РФ по противодействию преступности".

В первом приказе прокурорам предписано в целях повышения эффективности координации деятельности правоохранительных органов:

- первоочередное внимание уделять вопросам совершенствования форм ее реализации, учитывая реальное состояние преступности;
- в ходе координационных совещаний уделять наибольшее внимание особенно актуальным вопросам борьбы с преступностью, совершенствованию правоохранительной деятельности, ее правовому регулированию, практикам предупреждения, выявлению и расследованию преступлений;
- искоренять формализм и поверхностность в координационной работе, исключая случаи составления планов на основе переноса в них мероприятий из других планов работы правоохранительных органов, не имеющих отношения к координации их деятельности.¹

Очень большое значение для должного обеспечения координационной деятельности свойственно также специальным организационно-распорядительным документам Генпрокурора РФ и прокуроров областного звена, к которым в первую очередь относятся регламенты соответствующих координационных совещаний, устанавливающих порядок таких процессов и операций, как

- планирование, подготовка и проведение заседаний координационных совещаний,

¹Князева Е.Г. Понятие и задачи координации прокуратурой правоохранительной деятельности // Российский следователь. 2013. № 12. С. 48.

- подготовка обзоров, справок, информационных писем,
- осуществление контроля над исполнением координационных мероприятий.

Так определяют органы или подразделения, которые отвечают за то, чтобы материалы к заседаниям координационных совещаний были подготовлены, сроки представления информации установлены и соблюдены, компетенции подразделений и (или) конкретных должностных лиц разграничены и проч.

Помимо этого, вопросы координационной деятельности отражаются

- в распоряжениях по поводу распределения служебных обязанностей среди прокурорских работников,
- в распоряжениях и приказах, регламентирующих порядок взаимодействия структурных подразделений,
- в решениях коллегий, включая проводимые совместно прокуратурой и прочими правоохранительными органами,
- в методических рекомендациях и информационных письмах.

2.3. Поддержание прокурором государственного обвинения

В соответствии с частями 3 ст. 37, ст. 246 УПК РФ, на судебных производствах по уголовным делам прокуроры поддерживают государственное обвинение, с целью обеспечения его законности и обоснованности. Участие прокуроров в судебных разбирательствах по уголовным делам представляет собой необходимое условие. В статье 5 УПК РФ нет объяснений понятия «государственное обвинение». Она ограничивается указаниями на то, что государственный обвинитель является должностным лицом органа прокуратуры, поддерживающим обвинение в суде от имени государства.

Выдвижение, формулировка и обоснование обвинения – задача органов предварительного расследования. После выполнения данной задачи, следователи (дознаватели) составляют обвинительные заключения (обвинительные акты), подписывают их и вместе с уголовными делами,

направляют прокурору. Прокурор решает, утверждать ли обвинительное заключение (обвинительный акт) и направлять ли уголовное дела в суд. Именно в данный момент и возникает государственное обвинение¹.

Таким образом, оно является сформулированным органом расследования и утвержденным прокурором выводом о совершении обвиняемым уголовно-наказуемого деяния, основанным на доказательствах, которые собраны в процессе расследования. В отличие от обвинений, содержащихся в процессуальных решениях следователей (дознавателей), государственное обвинение происходит от государства в лице прокурора, который официально представляет в ходе уголовного судопроизводства государственную обвинительную власть.²

В данном представлении о государственном обвинении отражается и характер взаимоотношений между субъектами уголовного преследования, то есть органами расследования и прокурором, так и цель предварительного расследования, четко сформулированная в приказе Генерального прокурора Российской Федерации №39 от 5 июля 2002 года.

Можно считать, что прокурор является государственным обвинителем на любой судебной стадии уголовного процесса, УПК прямо этого не говорит. Тем не менее, если рассматривать вопросы, которые решает суд при назначении судебного заседания, становится очевидным, что задача участвующих в предварительных слушаниях прокуроров заключается в том, чтобы не допускать исключение из предстоящих судебных разбирательств доказательств, которые являются недопустимыми по мнению стороны защиты, прекращение уголовного дела или возвращение его прокурору.

Работа прокуроров в предварительных слушаниях состоит в том, чтобы убедить суд в существовании оснований, позволяющих рассмотреть уголовное дело по существу, что даст прокурорам возможности доказать виновность

¹Ефанова В.А. Прокурор как субъект государственного обвинения//Воронежский государственный университет. 2012. №1. С. 315

²Бурмагин С.В. Исправление в суде недостатков утвержденного прокурором обвинения: пути решения проблемы // Северный федеральный университет им. М.В. Ломоносова. 2015. № 17.С.173

подсудимого, то есть осуществить государственное обвинение. Пусть ст. 234 УПК РФ не говорит, что участие прокурора в предварительном слушании обязательно, в практике нет сомнений, что предварительное слушание невозможно, если в нём не участвует прокурор.

В частности, ч.5 ст. 234 УПК РФ гласит о существовании возможности выяснить у стороны обвинения, есть ли у неё возражения против ходатайств об исключении доказательства, а в соответствии с части 4 ст. 235, опровергать доводы, представленные стороной защиты по поводу недопустимости обвинительных доказательств, должен прокурор. В соответствии с ч.5 ст. 236 прокурор имеет право изменить обвинение в процессе предварительных слушаний. Разумеется, чтобы выполнить все эти полномочия, прокурору необходимо участвовать в предварительных слушаниях.¹

При необходимости, прокуроры могут продолжать обвинительную деятельность и после того, как суды выносят приговоры - добиваясь отмены данных приговоров или отклоняя доводы иных участников уголовного процесса, которые настаивают на отмене приговоров.

В силу этих причин, не только в судебных разбирательствах уголовных дел судами первой инстанции, но и во время рассмотрения уголовных дел судами апелляционной и кассационной инстанций, прокурор, по существу, является государственным обвинителем. Данная роль остаётся за прокурором и после вступления в силу оправдательных приговоров, добиваясь их отмены, а также обвинительных приговоров, оспариваемых им по мотивам, которые ухудшают положение осужденных.

Государственный обвинитель имеет право в любой момент сменить обвинение в сторону, более благоприятную для обвиняемых, отказаться от обвинения, как в отдельных пунктах, так и целиком. При изменении обвинения прокурором, изменяются и пределы дальнейших судебных разбирательств.

При полном или частичном отказе прокуроров от обвинений в ходе судебных разбирательств влечет за собой прекращение уголовных дел или

¹Колоколов Н.А. Теория уголовного процесса: состязательность. М: Юрлитинформ, 2013. С. 219.

уголовных преследований всецело или в соответствующих частях (ч.7 ст.246 УПК РФ). Данное правило действует в соответствии с положениями части 1 статьи 252 УПК РФ: судебные разбирательства проводятся только в отношении обвиняемых и только по предъявленным им обвинениям.¹

В судах прокуроры решают задачу обоснования обвинений, иными словами, выполняют возложенную на них в силу презумпции невиновности обязанность доказывания.

Подготовка к поддержанию государственного обвинения является сложным и длительным процессом. Изучению должны подвергнуться, помимо всех имеющихся доказательств, также и все процессуальные документы, включая постановления следователей, постановления и определения судов. Уголовное дело не может содержать мелочей или же незначительных деталей.

2.4. Участие прокурора в гражданском и арбитражном процессе

Законодательством Российской Федерации предусмотрено участие прокурора в рассмотрении гражданских дел. Так, прокурор наделен правом обращаться с заявлением в суд, или же вступить в процесс на любом из этапов рассмотрения. Участие прокурора в гражданском процессе имеет место в случаях, когда этого требуют интересы защиты гражданских прав. Полномочия прокурора закрепляются в ст. 45 Гражданского-процессуального кодекса РФ, которая гласит, что прокурор имеет право обращаться в суд с заявлениями в защиту свобод, прав и законных интересов граждан, или интересов РФ, субъектов РФ, муниципальных образований.²

Это ограничение не действует на заявление прокурора, которое основано на обращении к прокурору граждан по поводу защиты их прав. По гражданским делам органам прокуратуры представлено право на обращение в

¹Щемеров С.А. Участие прокурора в стадии судебного разбирательства уголовного процесса. Н. Новгород, 2012. С. 86.

²Казарина А.Х. Эволюция взглядов на предмет прокурорского надзора // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2013. № 2. С.39.

суд с представлением о пересмотре решений и определений суда только в том случае, если прокурор участвовал или должен был участвовать в деле. Категория дел, по которым прокурор в целях осуществления возложенных на него задач вступает в процесс и дает заключение, определена законом. Это дела о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью, об оспаривании нормативного правового акта, о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, об усыновлении ребенка, о признании гражданина безвестно отсутствующим, об объявлении гражданина умершим, об ограничении дееспособности гражданина, об ограничении или о лишении несовершеннолетнего права самостоятельно распоряжаться своим заработком, об объявлении госпитализации гражданина в психиатрический стационар, о лишении родительских прав, об ограничении в родительских правах, об отмене усыновления, о принудительной госпитализации больных заразными формами туберкулеза.¹

Если ранее законодательством было предусмотрено вступление прокурора в любое разбирательство на любом этапе, то положения настоящего Гражданско-процессуального кодекса РФ устанавливают право участвовать в рассмотрении дел только в небольших случаях. Помимо этого, исключается возможность привлечь прокурора при рассмотрении дел по инициативе суда.

Необходимо заметить, что данным положением раньше пользовались в случаях, определенной сложности либо актуальности.

Из действующего закона исключено также право прокурора участвовать в делах по собственной инициативе. Это прежде всего относится к случаям, когда граждане самостоятельно обращаются к прокурору в ходе уже возбужденных дел, однако но при этом они не доверяют рассмотрение своих дел определенным судам.

¹ Паламарчук А. Деятельность органов прокуратуры - по надзору за соблюдением социальных прав граждан // Законность. 2012. № 9. С. 4.

Основными формами участия прокуроров в гражданских процессах, таким образом, выступают вступление в разбирательство (в тех случаях, когда так устанавливает закон) и возбуждение производства.

Дело может быть возбуждено следующими действиями:

- Подача иска в первую инстанцию.
- Вынесение представления во вторую инстанцию.
- Подача представления о пересмотре определений и решений суда, которые вступили в силу.

При этом заявление подаётся в надзорную инстанцию. В случае возбуждения дела, прокурор должен подать иск согласно с общими, требованиями, которые установлены законом. Прокурор при этом имеет все права и обязанности истца, которые закрепляет Кодекс. Исключение представляет собой право заключать мировые соглашения и обязанность уплачивать судебные издержки. Прокурор обязан соблюдать порядок обращения к суду, установленный законом.

Прокурор обязан также реагировать в случаях, если суды допускают ошибки. Он может опротестовывать, в соответствии с порядком незаконные и (или) необоснованные решения (постановления) по рассматриваемым делам.

Кассационные представления прокуроров приносятся на решения, которые ещё не вступили в силу. Данное положение относится к постановлениям всех судов, исключая мировые. Решения мировых судов можно обжаловать в апелляционном порядке, для чего приносят апелляционное представление. При пропуске установленных сроков подачи протеста по уважительным причинам, должностные лица имеют право обратиться в органы, вынесшие определение или решение, с ходатайствами о восстановлении сроков, указывая при этом причину пропуска.

Кроме того, законодательством предусмотрено участие прокуроров в арбитражных процессах.

В соответствии с ч. 1 ст. 52 АПК РФ прокурор имеет право обращения в арбитражный суд со следующими заявлениями или исками:

- Заявление, оспаривающее нормативные и ненормативные правовые акты органов власти РФ, органов власти субъектов РФ, органов МСУ, затрагивающие права и законные интересы граждан и организаций в области предпринимательства и прочей экономической деятельности;
- Иск по поводу признания недействительной сделки, которую совершили органы государственной власти РФ, органы власти субъектов РФ, органы МСУ, государственные и муниципальные унитарные предприятия, государственные учреждения, а также юридические лица, уставной капитал (фонд) которых содержит долю участия РФ, долю участия субъектов РФ, долю участия муниципальных образований;
- Иск о применении последствий недействительности сделок, признанных ничтожными и совершённых субъектами, перечисленными в предыдущем пункте;
- Иск об истребовании государственного и муниципального имущества из чужого незаконного владения.¹

Обращение направляет:

- В Верховный Суд РФ - Генеральный прокурор Российской Федерации или же его заместители;
- В арбитражный суд субъекта Российской Федерации - прокурор данного субъекта РФ либо заместитель данного прокурора.

Прокурор, который обратился в арбитражный суд, имеет все процессуальные права и несет все обязанности истца.

Если прокурор отказался предъявленного им иска, истец не лишается права на рассмотрение дела по существу, если он принимает участие в деле.

По тем делам, которые перечисляет ч. 1 ст. 52 АПК РФ, прокурор имеет право вступления в рассматриваемое арбитражным судом дело, на любой стадии, чтобы обеспечить законность. При этом он приобретает процессуальные права и обязанностями лица, которое участвует в деле.

¹Кремнева Е.В. Полномочия прокурора в арбитражном процессе в свете судебной реформы // НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2014. №4. С. 68.

Главная задача участия прокурора в арбитражных процессах представляет собой защиту интересов государства и общества в тех формах и на тех основаниях, которые предусматривает арбитражное процессуальное законодательство.

Участие прокурора в арбитражных процессах является одной из форм защиты публично-правовых интересов, помимо защиты данных интересов государством и органами МСУ. В этих условиях защита прокурором публичных интересов не значит, что в одно и то же время прокурор не могут защищать и другие интересы, что следует из содержания ч. 4 ст. 52 АПК РФ.¹

Участие прокуроров в арбитражных процессах всецело подчиняется регламенту, который установлен АПК РФ, и происходит согласно с ним. В суде прокурор не осуществляет функции надзора, а действует как участвующее в деле лицо (ст. 35 ФЗ "О прокуратуре в Российской Федерации": полномочия прокуроров, участвующих в судебных делах, определяет процессуальное законодательство).²

Ст. 52 АПК РФ предусматривает две формы, в которых прокурор может участвовать в арбитражных процессах:

1) Через обращение в суд:

- с заявлением об оспаривании правовых актов, как нормативных, так и ненормативных, которые затрагивают права и законные интересы граждан и организаций в области предпринимательства и прочей экономической деятельности;
- в порядке искового производства (исковые заявления в защиту государственных и общественных интересов в сфере предпринимательской и прочей экономической деятельности);

2) Через вступление в процесс (это может быть его собственной инициативой; ходатайством участвующих в деле лиц; определением суда):

¹Ефремов Н.С. О некоторых проблемах правового регулирования участия прокурора в арбитражном процессе // Саратовская государственная юридическая академия. 2012. № 3.С. 81.

²Ковалев А. А. Участие прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами в Российской Федерации. Екатеринбург, 2014. С. 45.

- по делам, которые возникают из административных и прочих публичных правоотношений, и связаны с предпринимательской и прочей экономической деятельностью граждан и организациями.

Помимо этого, Генеральный прокурор РФ, заместители Генерального прокурора РФ вправе обратиться в Президиум Верховного Суда РФ с представлением о пересмотре определений Судебной коллегии ВС РФ, вынесенных в порядке кассационного производства по делам, которые указаны в ч. 1 ст. 52 АПК РФ.¹

Так как правовое регулирование участия прокуроров в арбитражном процессе основано на концепции ограничения вмешательства прокуратуры в частноправовые отношения, то прокуроры не могут:

- Обращаться в арбитражный суд с исками, которые связаны с недействительностью сделок должников по специальным основаниям, которые предусматривает Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)", включая случаи, когда должники или кредиторы входят в число лиц, категории которых поименованы в абзацах 3 и 4 ч. 1 ст. 52 АПК РФ;
- Оспаривать сделки, которые охватывает арбитражное соглашение, так как не представляет собой сторону данного соглашения, предусматривающего подведомственность соответствующих споров международному коммерческому арбитражу.

Для процессуального положения прокурора, который возбудил дело в арбитражном суде, характерно следующее:

- В ходе судебного разбирательства прокурор первый дает объяснения по существу заявляемых требований;
- Прокурор принимает участие в исследовании любых материалов дела, имеет право на участие в осмотрах на месте, осмотрах вещественных

¹Трещева Е. А. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации о правах и обязанностях лиц, участвующих в арбитражном процессе // Юридический аналитический журнал. 2014. № 2. С. 15.

доказательств, может задавать вопросы любым участникам процесса, включая свидетелей, экспертов и т.д.¹

Таким образом, прокурор представляет собой особого истца, ибо он не участник спорных материальных правоотношений. У него особенный интерес к возбуждению дела, который определяется его должностными обязанностями.

¹Бессчастный С. Реализация прокурором полномочий в арбитражном судопроизводстве//Законность. 2016. № 4. С. 32.

Заключение

Существующая структура и система органов прокуратуры Российской Федерации в целом сформировалась в конце 1970-х годов, сохранив, до настоящего времени, достаточную стабильность. В её основе лежат принципы централизации и единства, подчинение нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации.

Система органов прокуратуры Российской Федерации, во главе которой стоит Генеральный прокурор Российской Федерации, включает в себя три звена (уровня).

Высшее звено – это Генеральная прокуратура Российской Федерации, возглавляемая Генеральным прокурором Российской Федерации.

Прокуратуры второго звена представлены прокуратурами республик в составе РФ, прокуратурами краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономных округов и Еврейской автономной области, а также специализированными прокуратурами.

Прокуратуры третьего звена представлены прокуратурами районов и городов (в городах, в которых районное деление отсутствует), а также военными прокуратурами гарнизонов и приравненных к ним прокуратурами.

Также система органов прокуратуры включает образовательные и научные учреждения, которые являются юридическими лицами. Структура Генеральной прокуратуры Российской Федерации, равно как и прочих прокуратур, меняется при изменении задач, которые стоят перед прокуратурой, её приоритетов и функций.

Систему органов прокуратуры определяет Закон «О прокуратуре РФ». Эта система является разветвленной сетью территориальных, военных и прочих прокуратур, образовательных и научных учреждений, прочих организаций (юридических лиц), которые организационно связаны между собой и взаимообусловлены единством решаемых задач, связанных с обеспечением правопорядка и законности.

Закон запрещает создавать на территории РФ органы прокуратуры, не входящие в единую систему прокуратуры Российской Федерации. Это одно из условий, позволяющих реализовать основополагающий принцип функционирования и построения прокуратуры – единство и строгую централизацию системы прокурорских органов. Образует, реорганизует и упраздняет органы и учреждения прокуратуры, определяет их статус и компетенцию Генеральный прокурор Российской Федерации.

Говоря о компетенциях и функциях органов прокуратуры, необходимо сказать, что приоритетами в её деятельности являются, в первую очередь, защита прав и свобод гражданина. Прокурорскому надзору принадлежит важная роль в защите прав граждан.

Прокуратура осуществляет надзор над исполнением законов, образующих правовую систему России. Кроме надзора законодатель возлагает на прокуратуру ряд прочих функций.

В том числе, прокуроры должны:

- участвовать в рассмотрении дел судами;
- координировать деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью;
- участвовать в правотворческой деятельности;
- выпускать специальные издания.

Учитывая высокую роль прокуратуры в защите прав и свобод человека и гражданина, целесообразно наделить дополнительными правами в сфере противодействия коррупции, так как данный вид преступлений является одним из факторов дестабилизации деятельности органов государственной власти. Например, наделить Генерального прокурора РФ и подчиненных ему прокуроров полномочиями проводить проверки и принимать решения о возбуждении или отказе в возбуждении уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности, а в отдельных случаях создавать оперативно-следственные группы и возглавлять их деятельность.

В соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом «О прокуратуре РФ», органы прокуратуры активно участвуют в правотворческой деятельности. Важное направление в этом - участие работников Генеральной прокуратуры Российской Федерации в рабочих группах, которые создаются в Государственной Думе и иных органах при разработке проектов законов и прочих нормативных актов.

Генеральная прокуратура Российской Федерации в пределах её компетенции реализует прямые связи с компетентными органами прочих стран и международными организациями, осуществляет сотрудничество с ними, заключает договоры по вопросам борьбы с преступностью и правовой помощи, принимает участие в разработке международных договоров Российской Федерации.

Для эффективной работы прокуратуры, необходимо оптимальным образом организовать её работу. Как все другие государственные органы, прокуратура Российской Федерации, в первую очередь, является определенной организацией, то есть устойчивой системой совместно работающих индивидов, основанной на иерархии рангов и разделении труда. Однако существуют пробелы законодательства, устранение которых необходимо для наиболее эффективной деятельности органов прокуратуры. Одним из таких недостатков является вопрос о правомочности помощника прокурора поддерживать государственное обвинение, поскольку не обладает всей полнотой прокурорской власти, включая право утверждать обвинительное заключение или акт. С учетом этого, следует рассмотреть вопрос о нормативном разграничении полномочий прокуроров и иных должностных лиц прокуратуры, в том числе касающихся рассматриваемого права.

Рассматривая статус прокуратуры Российской Федерации, необходимо заметить, что основополагающий нормативный правовой акт, закрепляющий конституционно-правовой статус прокуратуры, это Конституция Российской Федерации. Согласно со ст.129 Конституции Российской Федерации прокуратура представляет собой один из самых важных органов власти. Тем не

менее при этом она не входит ни в какую из перечисленных в ст.10 Конституции Российской Федерации ветвей власти.

Как было упомянуто в работе, прокуратура Российской Федерации не представляет собой ни орган законодательной власти, ни судебной, ни исполнительной. Главная задача прокуратуры заключается в наблюдении и пресечении всех нарушений закона, как наказывал ещё основатель российской прокуратуры Петр I. Текущее положение прокуратуры в системе государственных органов обусловили исторические, национальные и культурные особенности развития России.

Как видится, прокурорскому надзору организационно нужна концептуальная корректировка. Его цели и направления, для которых свойственна широта и неопределенность, должны быть уточнены. Давно назрел и требует своего разрешения вопрос о том, чтобы конституционным образом закрепить место и роль прокуратуры в государственном механизме, чётко определить выполняемые ею функции.

Конституция Российской Федерации должна не включать переходные положения, а определять систему функций и статус прокуратуры, которые свойственны ей в демократических правовых государствах.

Прокуратура Российской Федерации должна сохранять её правовую самостоятельность и конституционную независимость, как в функциональном, так и в структурном отношениях. Таким образом, очевидно, что сложившаяся ситуация должна быть разрешена законодательным путем, через внесение изменений в Конституцию Российской Федерации.

Список литературы

Нормативно-правовые акты

1. Российская Федерация. Конституция (1993) // Российская газета. – 1993. - № 237
2. О чрезвычайном положении: федер. конст. закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. – 2001. - № 23. – Ст. 2277
3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 17.04.2017) // СЗ РФ. – 2001. - № 52 (ч.І). – Ст. 4921
4. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ (ред. от 28.05.2017) // СЗ РФ. - 1997. - № 2. - Ст. 198.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.06.2017) // СЗ РФ. – 2002. - № 1 (ч.І). – Ст. 1.
6. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. – 2002. - № 1 (ч.І). - Ст. 3.
7. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 19.12.2016) // СЗ РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.
8. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 28.05.2017) // СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.
9. О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17.01.1992 №2202-1 (ред. от 07.03.2017) // СЗ РФ. – 1995. - № 47. – Ст. 4472
10. О противодействии коррупции: федер. закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // СЗ РФ. – 2008. – № 52. – Ст. 6228.
11. О противодействии экстремистской деятельности: федер. закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ (ред. от 23.11.2015) // Российская газета. – 2002. – № 138-139.
12. О противодействии терроризму: федер. закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // Российская газета. – 10.03.2006. – № 48.

13. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) // СЗ РФ. – 2006. - № 19. – Ст. 2060

14. О ратификации Европейской конвенции о передаче судопроизводства по уголовным делам от 15 мая 1972 года: федер. закон от 30.10.2007 №237-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 45.Ст. 5414

15. О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: Указ Президента Российской Федерации от 18.04.1996 № 567 (ред. от 07.12.2016) // СЗ РФ. - 1996. - № 17. Ст. 1958

16. Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации: приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 45 (ред. от 11.04.2011) // Законность. – 2013. - № 4.

17. О порядке рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокурора: приказ Генпрокуратуры России от 01.11.2011 № 373 // Законность. – 2012. - № 1.

18. Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2016 № 826 // Законность. – 2017. - № 3.

19. Об организации прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: приказ Генпрокуратуры России от 12.07.2010 №276 (ред. от 22.04.2011) // Законность. – 2010. - № 10.

20. О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации: приказ Генпрокуратуры России от 23.10.2009 № 341(ред. от 28.02.2014) // Законность. – 2010. – № 1.

21. О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур: приказ Генпрокуратуры России от 07.05.2008 № 84 (ред. от 12.04.2017) // URL:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_79085/ (дата обращения 14.05.2017)

Учебная литература

22. Анисимов, Е. В. Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого с первой четверти XVIII века: учеб. пособие / Е. В. Анисимов. – СПб. : Юристъ, 2008. – 331 с.

23. Винокуров, Ю. Е. Прокурорский надзор: учебник для бакалавров / Ю. Е. Винокуров. - М. : Юрайт, 2014. – 279 с.

24. Воскресенский, Н. А. Законодательные акты Петра I. Редакции и проекты законов, заметки, доклады, доношения, челобитья и иностранные источники. Т. 1. Акты о высших государственных установлениях / Н. А. Воскресенский. - М. : Изд-во АН СССР, 1945. – 602 с.

25. Галустьян, О. А., Ендольцева, А. В., Сыдорука, И. И. Прокурорский надзор: учебник ЮНИТИ-ДАНА, 2014. – 268 с.

26. Ендольцева, А. В., Химичева, О. В., Сумина, О. О. Прокурорский надзор: Курс лекций: учебное пособие. Юнити-Дана, 2014. – 174 с.

27. Казанцев, С. М. История царской прокуратуры: изд. СПбГУ, 1993. – 187 с.

28. Кобзарев, Ф. М. Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Москва, 2016. – 256 с.

29. Ковалев, А. А. Участие прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами в Российской Федерации. Екатеринбург, 2014. – 167 с.

30. Кожевников, О. Л., Кравчук, В. В. Краткие разъяснения к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» : учеб. пособие / под ред. О. Л. Кожевникова. Екатеринбург, 2013. – 386 с.

31. Колоколов, Н. А. Теория уголовного процесса: состязательность. М: Юрлитинформ, 2013. – 488 с.

32. Софроненко, К. А. Законодательные акты Петра I. Первая четверть XVIII в. М. : Государственное издательство юридической литературы, 1961. – 591 с.

33. Щемеров, С. А. Участие прокурора в стадии судебного разбирательства уголовного процесса. Н. Новгород, 2012. – 193 с.

34. Ястребов, В. Б. Прокурорский надзор : учебник для юридических вузов и факультетов. Москва: Зерцало, 2013. – 219 с.

Научная литература

35. Байкин, И. М. Правовой анализ полномочий органов исполнительной ветви власти и прокуратуры // Российский юридический журнал. – 2013. – №5. – С. 17-28

36. Бессчастный, С. А. Реализация прокурором полномочий в арбитражном судопроизводстве // Законность. - 2016. - № 4. - С. 32 -51.

37. Вербин, Д. А. Мониторинг прокуратурой законодательства и правоприменительной практики в сфере уголовного судопроизводства // Законность. – № 7. – 2012. – С. 22-26.

38. Винокуров, Ю. Е., Глушков, А. И. К вопросу о структуре прокурорского надзора как вида государственной деятельности // Административное и муниципальное право. – 2012. – №1. – С. 19-31.

39. Гулягин, А. Ю. Цели, задачи и функции органов прокуратуры – основа качественного обеспечения законности // Юридический мир. – 2014. – №3. – С. 58-72.

40. Гулягин, А. Ю. Правовая природа функций прокуратуры // Российская юстиция. – 2011. – №11. – С. 34-58.

41. Гулягин, А. Ю. Прокуратура как государственно-правовой институт и ее положение в системе правоохраны//Журнал российского права. - 2012. - № 7. - С. 38-48.

42. Дупак, О. А. Базовая прокуратура как одна из эффективных форм повышения квалификации прокурорских работников // Законность. - 2012. - № 5. - С. 8-11.
43. Ефанова, В. А. Прокурор как субъект государственного обвинения // Воронежский государственный университет. - 2012. - №1 . С. 289-341.
44. Ефремов, Н. С. О некоторых проблемах правового регулирования участия прокурора в арбитражном процессе// Саратовская государственная юридическая академия. - 2012. - № 3. - С. 81-89.
45. Жидких, А. А. Роль прокуратуры в правовом развитии России // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – №6. – С. 114-126.
46. Жубрин, Р. В., Сазанова, В. О. Совершенствование организации работы прокуратуры Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – №5 (49) .– 2015. – С.51-56.
47. Инсаров, О. А., Андреев, В. Б. Правовое и организационное обеспечение опубликования статистической информации о деятельности органов прокуратуры в сети Интернет // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2015. – №5 (49). – С.57-59.
48. Казарина, А. Х. Эволюция взглядов на предмет прокурорского надзора // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2013. – № 2. – С.36-42.
49. Карпов, Н. Н. Прокуратура: надзор или деятельность // Законность. – 2014. – №8. – С. 76-89.
50. Карпов, Н. Н. К вопросу о правовом статусе прокуратуры Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2015. – № 2(46). – С. 3-8.
51. Кузина, Н. В. Надзор за соблюдением законодательства о государственной службе и противодействии коррупции // Законность. 2016.№4. С. 25-28.

52. Кремнева, Е. В. Полномочия прокурора в арбитражном процессе в свете судебной реформы // НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. - 2014. - № 4. - С. 68- 74.
53. Новиков, А. А. Создание прокуратуры в России// Вестник Тамбовского университета. - 2013. - № 1. - С. 299-315.
54. Паламарчук, А. К. Деятельность органов прокуратуры - по надзору за соблюдением социальных прав граждан // Законность. - 2012. - № 9. - С. 3-6.
55. Рябцев, В. П. Концептуальные аспекты развития координации правоохранительной деятельности//Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. - 2014. - № 2. - С. 67-71.
56. Стрельников, В. В. Организационная структура управления в органах прокуратуры //Право и государство пресс. - 2012. - № 10. - С. 131-141.
57. Талипов, Д., Болдырев, Д. Надзор за исполнением законов: подмена функций контролирующих органов или координация их деятельности // Законность. – 2012. - № 4. – С. 48-67.
58. Трещева, Е. А. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации о правах и обязанностях лиц, участвующих в арбитражном процессе // Юридический аналитический журнал. - 2014. - № 2. - С. 15-21.
59. Трофимов, Н. И. История прокурорского надзора в России, надзора за соблюдением прав и свобод военнослужащих//Военно-юридический журнал. - 2009. - №8. - С. 14- 36.

Электронные ресурсы

60. Генеральная прокуратура Российской Федерации [официальный сайт] // URL: <http://www.genproc.gov.ru/> (дата обращения: 21.05.2017).
61. Прокуратура Пензенской области [официальный сайт] // URL: <http://www.procpenza.ru/> (дата обращения 21.05.2017).

Иные источники

62. Щербакова Н.Г. Организация работы с обращениями в органах прокуратуры Пензенской области. Пенза. 2014.

63. Статистические данные о состоянии преступности, следственной работы и прокурорского надзора в целом по Пензенской области по итогам работы за 12 месяцев 2016 г. Пенза. 2017.