

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

Юридический факультет
(наименование)

Кафедра «Правосудие»

Направление подготовки

40.04.01 «Юриспруденция»

(код и наименование)

Магистерская программа «Судебная, прокурорская, адвокатская защита»
(наименование)

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ
на тему
ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР КАК ФУНКЦИЯ ПРОКУРАТУРЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Студента 153ЮМ4 **Романин Дмитрий Александрович**
номер группы подпись, дата фамилия, имя, отчество

Научный руководитель к.ю.н., доц. кафедры «Правосудие» Вершинин В.Б.

 должность фамилия, инициалы
подпись, дата

Консультанты:

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

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

Нормоконтролер к.ю.н., доц. кафедры «Правосудие» Яшина А.А.
 должность подпись, дата фамилия, инициалы

Рецензент прокурор Ленинского района г. Пензы Мустафин Т.Х.
 должность подпись, дата фамилия, инициалы

Работа допущена к защите в (протокол заседания кафедры от 2017 № __)

Заведующий кафедрой «Правосудие» Терехин В.А.
название подпись, дата фамилия, инициалы

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

Секретарь ГЭК _____ Казакова П.В.
подпись, дата фамилия, инициалы

Пенза 2017 г.

ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
Юридический факультет
Направление «Юриспруденция»

УТВЕРЖДАЮ
Зав. кафедрой
«Правосудие» _____/В
А. Терехин/
«__» _____ 2017 г.

ЗАДАНИЕ

на выпускную квалификационную работу студента гр. №153ЮМ4
Романина Дмитрия Александровича

- 1. Тема работы:** «Прокурорский надзор как функция прокуратуры Российской Федерации».
- 2. Научный руководитель:** доц., к.ю.н. Вершинин В.Б.
- 3. Дата выдачи задания:** «16» декабря 2015 г.
- 4. Срок сдачи студентом законченной работы:** «__» _____ 201__ г.
- 5. Перечень подлежащих разработке вопросов**
 - раскрыть понятие органов прокуратуры,
 - рассмотреть компетенцию прокуратуры и ее виды,
 - изучить функции прокуратуры, полномочия прокурора и их классификацию,
 - проанализировать объект и предмет прокурорской деятельности,
 - изучить законодательную базу, регулирующую деятельность прокуратуры, дать ей правовую оценку, предложить пути совершенствования действующего законодательства

РАЗДЕЛ	КОНСУЛЬТАНТ	ПОДПИСЬ, ДАТА	
		ЗАДАНИЕ ВЫДАЛ	ВЫПОЛНЕННОЕ ЗАДАНИЕ ПРИНЯЛ
ВВЕДЕНИЕ		15 ЯНВАРЯ 2017 г. ВЕРШИНIN В.Б.	1 МАРТА 2017 г. ВЕРШИНIN В.Б.
ПРОКУРАТУРА РОССИИ И ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В ИСТОРИКО- ПРАВОВОМ АСПЕКТЕ		3 МАРТА 2017 г. ВЕРШИНIN В.Б.	12 МАЯ 2017 г. ВЕРШИНIN В.Б.
ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ		25 МАЯ 2017 г. ВЕРШИНIN В.Б.	19 ИЮЛЯ 2017 г. ВЕРШИНIN В.Б.
ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР КАК ФУНКЦИЯ ПРОКУРАТУРЫ		1 АВГУСТА 2017 г. ВЕРШИНIN В.Б.	3 СЕНТЯБРЯ 2017 г. ВЕРШИНIN В.Б.
ЗАКЛЮЧЕНИЕ		12 СЕНТЯБРЯ 2017 г. ВЕРШИНIN В.Б.	20 ОКТЯБРЯ 2017 г. ВЕРШИНIN В.Б.

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

СОДЕРЖАНИЕ:

ВВЕДЕНИЕ.....	5
1 ПРОКУРАТУРА РОССИИ И ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В ИСТОРИКО-ПРАВОВОМ АСПЕКТЕ.....	12
1.1 Историко-правовой аспект развития прокуратуры и прокурорского надзора: от становления до периода советской эпохи.....	12
1.2 Статус прокуратуры и правовая регламентация прокурорского надзора на современном этапе развития.....	18
2 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ.....	28
2.1 Понятие органов прокуратуры, полномочия прокурора и их классификация.....	28
2.2 Объект и предмет прокурорской деятельности.....	36
2.3 Компетенция органов прокуратуры и ее виды. Функции прокуратуры.....	47
3 ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР КАК ФУНКЦИЯ ПРОКУРАТУРЫ....	53
3.1 Прокурорский надзор как самостоятельный государственно- властный институт универсального обеспечения законности.....	53
3.2 Прокурорский надзор – основная функция прокуратуры	55
3.3 Виды (отрасли) прокурорского надзора.....	58
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	64
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	70

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования.

Государственная власть в России осуществляется на основе деления её на законодательную, исполнительную и судебную, о чём гласят положения статьи 10 Основного закона нашей страны.

В основу такого деления, естественно, положено разделение компетенции государственных структур.

Органы прокуратуры насчитывают без малого трехсотлетнюю историю развития и становления. И на протяжении этого времени до конца вопрос о месте прокуратуры в системе российской государственности не решен. Он постоянно находится в центре дискуссионных споров. На разных исторических этапах вместе с обстановкой в стране менялся и правовой статус прокуратуры. Ретроспективный анализ показывает, что стремительность развития прокуратуры в правовом смысле сочеталась с началами преемственности, а её основное функциональное назначение оставалось стабильным.

И все же, каково же место прокуратуры в системе государственных органов России?

Ответить на этот вопрос можно лишь через анализ полномочий прокурора, целей, задач и функций прокуратуры, в особенности - главной её функции –прокурорского надзора.

Несомненно - прокуратура занимает особое место в системе органов государственной власти, реализуя конституционный механизм сдержек и противовесов. Деятельность прокуратуры затрагивает все ветви власти без исключения: в большей степени исполнительную и судебную власти, в меньшей - законодательную.

Без преувеличения стоит отметить, что прокуратура подчас является единственным результативным рычагом влияния, стоящим на страже прав и свобод граждане охраняемых интересов общества, и страны.

Одним из важнейших способов обеспечения законности в деятельности всех ветвей власти в стране, субъектах и на местах, является прокурорский надзор. Он способствует обеспечению единого правового пространства на всей территории страны как неременного условия ее нормального функционирования.

Роль и место органов прокуратуры в функционировании государственно-правового механизма в условиях постоянного усложнения задач государственного управления, проблем в сфере экономики с повышенной общественной значимостью, с каждым днем только возрастает¹.

Наглядно результаты деятельности органов прокуратуры при осуществлении прокурорского надзора может показать только официальная статистика, всеобъемлюще отражающая роль прокуратуры в обеспечении законности. Обратимся к ней.

Так, в 2016 году при осуществлении надзора за исполнением федерального законодательства выявлено свыше 5 миллионов нарушений, из которых почти 1, 2 миллиона – в сфере экономики, 300 тысяч – в сфере охраны окружающей среды и природопользования, свыше 3 миллионов связаны с нарушением законных прав и свобод человека и гражданина.

Из общего количества нарушений, большая часть выявляется в сфере трудовых правоотношений (почти 1 миллион нарушений), в сфере соблюдения прав и интересов несовершеннолетних (около 720 тысяч), жилищной сфере (свыше 200 тысяч), в сфере жилищно-коммунального хозяйства (почти 350 тысяч), здравоохранения (85 тысяч) и другие.

По выявленным нарушениям прокурорами незамедлительно принимаются меры прокурорского реагирования.

¹ Винокуров А.Ю., Винокуров К.Ю. Прокурорский надзор: учебник/ под общ. ред. Ю.Е.Винокурова. М.: Юрайт, 2013. С. 29.

Так, в 2016 году на незаконные правовые акты принесено почти 400 тысяч протестов, направлено около 700 тысяч исковых заявлений в суды общей юрисдикции и арбитражный суд на сумму свыше 40 миллиардов рублей. Прокурорами внесено более 700 тысяч представлений об устранении нарушений федерального законодательства, свыше 90 тысяч лиц предостережены о недопустимости нарушения закона. К дисциплинарной ответственности по представлениям прокуроров привлечено почти 650 тысяч должностных лиц, к административной – более 270 тысяч. По материалам, направленным прокурорами в органы предварительного расследования в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ для решения вопроса об уголовном преследовании, возбуждено свыше 23 тысяч уголовных дел¹.

Показатели официальной статистической отчетности свидетельствуют о грандиозной работе прокуроров. Только лишь накопленный российской прокуратурой опыт по надзору за соблюдением и исполнением законов подтверждает прогрессивность и положительную роль прокуратуры в решении задач обеспечения законности. Таким образом, прокурорский надзор - важный, актуальный, динамично развивающийся вид прокурорской деятельности, способный действенно и положительно результативно разрешать задачи по защите прав и свобод личности, а также общества и государства.

Все это достигается путем осуществления органами прокуратуры своей главной – надзорной функции.

Совокупность определенных факторов предопределяет эффективность принимаемых органами прокуратуры мер.

Во-первых, прокуратура обособлена и независима по отношению к поднадзорным субъектам. Как показывает практика, ведомственный контроль не является действенным в достаточной степени по причине наличия субъективных причин и корпоративных интересов.

¹Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации: [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/> (дата обращения: 22.10.2017).

Во-вторых, в соответствии с действующим законодательством акты прокурорского реагирования общеобязательны для исполнения.

В-третьих, сила государства обеспечивает их принудительное исполнение.

В-четвертых, за их неисполнение, ненадлежащее исполнение, либо исполнение в ненадлежащие сроки, наступает ответственность, к примеру, административная¹.

Стоит повторить, что прокуратура - единая федеральная централизованная система органов, осуществляющая множество функций, основной из которых был и остается надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории страны. Это закреплено и в Конституции Российской Федерации, и в Законе прокуратуре.

Вместе с тем анализ действующего законодательства свидетельствует о том, что основной его источник - Закон прокуратуре, уже, увы, не в полной мере отвечает реалиям и требованиям современности ввиду отставания от тенденций развития общества.

Однако необходимо отметить тот факт, что проблема не только в качестве разработки данного закона.

Одной из проблем является нечеткость, расплывчатость самого нормативного понятия прокуратуры и, как следствие, неопределенность места прокуратуры в системе органов государственной власти.

В последние десятилетия все чаще умы практических работников и представителей науки тревожат именно проблемы законодательного регулирования прокурорской деятельности.

Актуальность темы исследования обусловлена:

— отсутствием отвечающего современным реалиям законодательства, регулирующего деятельность органов прокуратуры, регламентирующего

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 29.10.2017), ст. 17.7 // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

основные понятия этой деятельности и статус прокурора, а также определяющего место прокуратуры в системе органов государственной власти;

- необходимостью внесения изменений в закон «О прокуратуре РФ»;
- недостаточной разработанностью вопроса правового положения и статуса прокурора; высокой результативностью применения мер прокурорского реагирования для защиты интересов государства и личности.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации прокурором совокупности полномочий по организации и осуществлению прокурорского надзора.

Предметом исследования является система правового регулирования надзорной деятельности органов прокуратуры.

Проблематику осуществления прокурорского надзора необходимо рассматривать исключительно через общий анализ функций и компетенции прокуратуры, определение объекта и предмета прокурорской деятельности, раскрытия особенностей полномочий прокурора и их классификации и видов.

В связи с изложенным в работе дано понятие органов прокуратуры, подробно рассмотрена компетенция прокуратуры и ее виды, раскрыты функции прокуратуры, полномочия прокурора и их классификация, проанализированы объект и предмет прокурорской деятельности. Основное внимание уделено прокурорскому надзору как самостоятельному государственно-властному институту универсального обеспечения законности, рассмотрены отрасли прокурорского надзора.

В ходе историко-правового анализа развития прокуратуры и прокурорского надзора - от становления до периода советской эпохи, а также статуса прокуратуры и правовой регламентации современного прокурорского надзора видно, что функции прокуратуры формировались постепенно, параллельно развитию общественных отношений.

Методология исследования основывается на анализе действующего

законодательства в сфере прокурорского надзора, с применением ретроспективного историко-правового и доктринального анализа.

Цель исследования - анализ норм действующего законодательства, комплексное исследование прокурорского надзора во взаимосвязи с компетенцией органов прокуратуры и полномочий прокурора по реализации основных надзорных функций, выявление существенных пробелов действующего законодательства.

В научно-теоретическом плане изучение прокурорского надзора как основной функции прокуратуры имеет недостаточную степень исследования.

Поставленные цели будут достигаться путем выполнения ряда задач:

- изучение развития прокурорского надзора и органов прокуратуры в историко-правовом аспекте;
- выделение и изучение функций прокуратуры;
- анализ полномочий прокурора и их видов;
- определение объекта и предмета прокурорской деятельности;
- рассмотрение прокурорского надзора в качестве самостоятельного государственно-властного института универсального обеспечения законности;
- выработать предложения по совершенствованию законодательства о прокуратуре.

В практическом плане изучение данного вопроса важно для качественного обеспечения исполнения прокуратурой своей надзорной функции, способной в реалиях динамично развивающейся социально-экономической жизни государства и общества, и с учетом многофункциональности прокурорской деятельности, принятия оптимальных, грамотных и адекватных решений на любые нарушения законы, создающие угрозу законности, правам и свободам граждан, и подрывающие устои государственного управления.

Нормативную базу исследования составляют Конституция Российской Федерации, как фундаментальный закон, федеральные законы, указы Президента России и постановления Правительства Российской Федерации.

Основу диссертационного исследования составляют общенаучные методы, в основной своей части, анализ и обобщение правовых и научных документов, а также исторический и статистический методы.

Также стоит отметить, что мной на протяжении нескольких лет изучаются вопросы, касающиеся осуществления органами прокуратуры своей основной функции – прокурорского надзора. Результаты своей научной деятельности отражены в статье под названием «Прокурорский надзор как функция прокуратуры Российской Федерации»¹, в которой дана оценка нормативно-правовым актам о прокуратуре, их влиянию на становление и развитие правового регулирования прокурорского надзора, а также сделаны предложения по дальнейшему развитию органов прокуратуры.

Структура диссертационной работы.

Работа состоит из введения, трех глав, разделенных на 8 параграфов, заключения, списка использованной литературы.

¹ Романин Д.А. Прокурорский надзор как функция прокуратуры РФ // Ежемесячный международный научный журнал «INTERNATIONALSCIENCEPROJECT». Ч. 1. № 6. 2017. С. 57-58.

1 ПРОКУРАТУРА РОССИИ И ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В ИСТОРИКО-ПРАВОВОМ АСПЕКТЕ

1.1 Историко-правовой аспект развития прокуратуры и прокурорского надзора: от становления до периода советской эпохи

Среди большинства историков и правоведов сложилось мнение о том, что рождение модели прокуратуры непосредственно связано с вспыхнувшим в средневековой Европе противостоянием королевской и феодальной власти и принятием королем Филиппом IV Ордонанса от 25 марта 1302 года, учредившего прокуратуру в целях обеспечения исполнения воли монарха посредством надзора¹.

Другие исследователи считают, что свои корни прокуратура берет из римской государственности, где существовала должность прокуратора, который мог быть наместником - управляющим провинцией, доверенным лицом римского гражданина в судебных и коммерческих делах, домоправителем, словом, представителем интересов как государства, так и частного лица².

Вместе с тем становление российской прокуратуры не сводилось лишь к рецепции. Прокуратура – это «результат творчества Петра I, вобравший в себя элементы французской прокуратуры, шведских омбудсменов, немецких фискалов и чисто русские изобретения»³.

Таким образом, в России органы, специально предназначенные для

¹ Бессарабов В.Г. Дореформенная (петровская) прокуратура (1772 - 1864 гг.) // Журнал российского права. 2002. № 8. С. 28.

² Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 101 - 102.

³ Казанцев С.М. История царской прокуратуры. СПб., 1993. С. 134.

контроля и надзора за соблюдением законов, впервые создал Петр I¹.

Изначально это был институт фискалов, и только затем - прокуратура. Обер-фискал состоял при Сенате, однако, назначался исключительно «Его Величеством». Фискал был обязан знать обо всех нарушениях закона и принимать меры к их устранению. Для этого им принимались доносы от частных лиц. Кроме того, фискал мог беспрепятственно входить в присутственные места, требовать для просмотра дела, документы и объяснения чиновников. Но надежды, изначально возлагаемые государем на фискалов, оправдались не в полной мере, поскольку вскоре в деятельности самой фискальной службы оказалось масса недостатков. Император понимал, что нужно создать новое учреждение, стоящее над всеми другими государственными органами.

Им стала прокуратура, учрежденная 12 января 1722 года².

Изначально прокуратура была ориентирована на надзорную деятельность, охватывающую всевозможные сферы административного управления и высший государственный орган - Правительствующий сенат.

Генерал-прокурор дислоцировался в Сенате и наблюдал за законностью в данном органе при рассмотрении дел, а также надзирал за исполнением всех сенатских решений (п. п. 1 и 2 Указа от 27 апреля 1722 года).

Надзор отделялся от управления. Прокуроры лишь «наблюдали за производством и решением, охраняли их закономерность, но не принимали другого ближайшего участия в самом существе дела»³.

После кончины Петра I, особенно в период царствования Анны Иоанновны, прокуратура практически бездействовала. И только когда к

¹Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации: [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/history/> (дата обращения 14.09.2017).

²«Об обязанностях Сенатских членов, о заседаниях Президентов Воинских Коллегий Иностранной и Берг-коллегии в Сенате, о бытии при Сенате Генерал и Обер-прокурорам, Рекетмейстеру, Экзекутору и Герольдмейстеру, а в каждой Коллегии по Прокурору; о выборе и баллотировании присяге по приложенной форме» от 12 января 1722 г. // Полное собрание законов Российской империи. Первое собрание. Т. 6 (1720 - 1722). СПб., 1830. № 3877. С. 479 - 480; «Об установлении должности прокуроров в надворных судах и в пределах компетенции надворных судов в делах по доносам фискальных и прочих людей» от 18 января 1722 г. // Там же. № 3880. С. 480; «О должности Генерал-прокурора» от 27 апреля 1722 г. // Там же. № 3979. С. 662 - 664.

³ Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. М.: Публицист, 1889. С. 284.

власти пришла императрица Елизавета Петровна (1741-1761 года), прокуратуре были возвращены ее бывшие права и прерогативы.

В 1802 году, а именно 8 сентября, прокуратура согласно манифесту «Об учреждении Министерств» стала частью Министерства юстиции. Надзорная функция была сохранена. Министр юстиции был Генерал-прокурором.

В «Основных положениях преобразования судебной части в России», утвержденных 29 сентября 1862 года Государственным советом, был регламентирован принцип структурности и подчиненности прокуратур - низшими чинами руководят высшие чины, верховный надзор за всеми прокурорами и обер-прокурорами сосредотачивается у Генерал-прокурора (п. 50)¹.

Из анализа данного документа возможно сделать вывод о трехсоставной сущности обязанностей прокурора того времени:

- надзор за неукоснительным применением законов;
- выявление и устранение нарушений, принятие мер к восстановлению справедливости;
- предложение суду предварительных заключений в случаях, регламентированных законом (п. 51).

Причиной концептуального отхода от модели петровской прокуратуры стала проведенная в 1864 году Судебная реформа. Нацеленность на поддержку собственнических интересов через либерализацию судебных учреждений² стала причиной утраты актуальности «общенадзорной» функции прокуратуры. Функции прокуратуры были сведены лишь к осуществлению уголовного преследования и поддержания государственного обвинения. Надзор за рассмотрением гражданских дел стал ограниченным³.

¹ Полное собрание законов Российской империи. Второе собрание. Т. 37 (1862). СПб., 1865. № 38761. С. 151.

² Уортман Р. Властители и судии. Развитие правового сознания императорской России. М.: Lex, 2004. С. 281.

³ Казанцев С.М. Роль прокурора в гражданском процессе дореволюционной России // Буржуазные реформы в России второй половины XIX в.: Межвузовский сборник научных трудов. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1988. С. 87.

Исследователи-правоведы неоднозначно оценивали влияние проведенной реформы на органы прокуратуры. А.Ф. Кони, к примеру, резко негативно отнесся к упразднению полномочий прокурора по надзору во вне судебных дел, назвав это «большой ошибкой» составителей Судебных уставов.

Такое кардинальное изменение привычной для того времени деятельности прокуратуры явно не пошло на пользу как для самого ведомства, так и для внутренних потребностей существовавшего тогда губернского строя¹.

Следует согласиться с мнением великого правоведа. Действительно, «общенадзорная» функция прокуратуры в то время практически свелась на нет, что не могло не отразиться как в целом на состоянии законности в государстве, так и на длительный процесс ее восстановления в последующем.

Впоследствии органы прокуратуры были и вовсе ликвидированы пришедшими к власти большевиками. С 1917 года прокурорский надзор осуществлялся органами Рабоче-крестьянской инспекции (РКИ) и Народным комиссариатом юстиции (НКЮ РСФСР). Общенадзорные функции выполняли и органы Всероссийской чрезвычайной комиссии (ВЧК), до их преобразования в 1922 году в органы Главного политического управления.

В этом же году по настоянию вождя пролетариата В.И. Ленина принято Положение о прокурорском надзоре, которым определялись предмет и пределы прокурорского надзора. В то время прокуратура не была самостоятельным государственным органом: она входила в качестве отдела в НКЮ РСФСР. Народный комиссар юстиции являлся одновременно и прокурором Республики.

Упраздненный институт общего прокурорского надзора был восстановлен лишь спустя 60 лет уже в советский период².

¹ Кони А.Ф. За последние годы. СПб., 1898. С. 611.

² Мехтиханова Л.В., Романенко А.В. Генезис развития органов прокуратуры и следствия в Российской Федерации // Мировой судья. 2012. № 5. С. 6.

Главной функцией прокуратуры того периода был государственный надзор за законностью действий всех органов власти, учреждений, организаций и частных лиц путем исполнения уголовного преследования виновных, и принесение протестов на нарушающие закон постановления¹.

После– высший надзор за неукоснительным исполнением законов всеми государственными органами, их учреждениями, должностными и частными лицами (ст. 113 Конституции СССР от 5 декабря 1936 года).

К середине 30-х годов XX века органы прокурор был в праве расследовать преступления. Несмотря на то, что до 1933 года прокуратура находилась в составе Верховного Суда СССР, прокурор СССР должен был надзирать за законностью в уголовном и гражданском судопроизводстве. Это двойственное положение в достаточной служило помехой при надзоре за законностью на стадии судебного рассмотрения уголовных и гражданских дел, и обоснованностью вынесенных судом решений.

Фактически такое процессуальное положение органов прокуратуры предопределило появление идей о создании единой централизованной системы органов прокуратуры и наделении ее государственной самостоятельностью.

Конституция СССР 1936 года впервые в истории конституционного законодательства ввела понятие высшего надзора за неукоснительным исполнением законов, осуществляемого прокурором СССР. Параллельно общему надзору развивались и совершенствовались другие отрасли прокурорского надзора, в особенности производство предварительного расследования преступлений.

Введена зонально-участковая система работы следователей органов прокуратуры. За каждым следователем была закреплена соответствующая территория в районе или городе, в основном соответствующий территориям

¹ Положение о прокурорском надзоре, утвержденного Постановлением ВЦИК от 28 мая 1922 г., пп. «а» п. 2 // Известия ВЦИК. 1922. 16 июня.

отделений милиции.

Конституция СССР 1977 года прямо указала на то, что целью прокурорского надзора на тот период являлось обеспечение единообразного исполнения законов, распространяющееся, в том числе, на исполнительные и распорядительные органы Советов народных депутатов на местах, колхозы, кооперативные и иные общественные организации (ст. 164). Конституции РСФСР от 21 января 1937 года (ст. 117) и Конституции РСФСР от 12 апреля 1978 года (ст. 176) содержали аналогичные положения.

Во времена перестройки и кардинальной перемены взглядов на демократию, произошла переоценка «общенадзорной» функции прокуратуры, нашедшей поддержку в России и иных постсоциалистических странах¹.

А по Концепции судебной реформы начала 1990-х годов в России общий надзор прокуратуры стал неким государственным орудием принуждения в условиях отсутствия финансового интереса производителя и отсталости гражданского общества.

Главной целью того периода было «постепенное отмирание общенадзорной функции», что соответствовало общепринятым представлениям о самодостаточности рыночно-корпоративных отношений.

Переход к рынку, отмечалось в Концепции, «обеспечит внутренние естественные стимулы соблюдения законов». В связи с чем отказ от общего надзора на состояние законности в стране не повлияет. По сути, речь шла о возвращении к модели уголовно-направленной прокуратуры².

Переломным моментом в истории прокуратуры было принятие 15 ноября 1991 года Верховным Советом РСФСР постановления «Об образовании единой системы органов прокуратуры РСФСР».

17 января 1992 года Верховный Совет РФ принял Закон Российской

¹ Холмс С. Введение / Проблемы посткоммунистической прокуратуры // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 48.

² Концепция судебной реформы в Российской Федерации. М., 1992. С. 59.

Федерации «О прокуратуре Российской Федерации», хоть и претерпевший немало изменений, однако, действующий по сей день¹.

1.2 Статус прокуратуры и правовая регламентация прокурорского надзора на современном этапе развития

На сегодняшний день Президент страны – гарант действующей Конституции и принятых в ее исполнение законов, а прокуратура – универсальный орган надзора за их неукоснительным исполнением².

Посвященные органам прокуратуры конституционные положения носят крайне лаконичный и отсылочный характер.

Конституция РФ 1993 года непосредственно не устанавливает конкретных полномочий прокурора и порядок деятельности прокуратуры, отнеся решение этих вопросов к предмету законодательного регулирования.

Объективное содержание прокуратуры как конституционно-правового института раскрывается в системе складывающегося на основе Конституции РФ правового регулирования и интерпретации практики конституционного правосудия.

Конституционный Суд Российской Федерации не раз обращался к различным аспектам организации и деятельности прокуратуры, а именно к вопросам:

- назначения на должность и освобождения от неё работников прокуратуры³;
- несения прокурорской службы⁴ и особенностей проведения проверок

¹ Мехтиханова Л.В., Романенко А.В. Генезис развития органов прокуратуры и следствия в Российской Федерации // Мировой судья. 2012. № 5. С. 7

²Ткачев И.В. Новые вехи развития прокуратуры России // Российская юстиция. 2014. № 4. С. 40 - 41.

³Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1999 г. № 17-П // СЗ РФ. 1999. №51. Ст. 6364; Определения Конституционного Суда РФ: от 6 июля 2000 г. № 129-О // Архив КС РФ. 2000; от 15 февраля 2005 г. № 94-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. 2005. № 5.

⁴Определения Конституционного Суда РФ: от 21 июня 2011 г. № 793-О-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. 2011; от 17 июля 2012 г. № 1316-О // Архив КС РФ. 2012; от 17 июля 2014 г. № 1728-О // Архив КС РФ. 2014.

по фактам совершенных прокурорскими работниками правонарушений¹;

– участия прокурора в уголовном² и гражданском судопроизводстве³, а также в производстве по делам об административных правонарушениях⁴;

– объектов и механизма реализации надзорных полномочий прокуратуры⁵, включая характер и последствия принятия мер прокурорского реагирования⁶.

Судебная практика по вопросам, связанным с деятельностью органов прокуратуры, показывает, что конституционное опосредование данной государственной структуры носит многоуровневый, комплексный характер, и существуют объективные пределы, пересечение которых влечёт нарушение целостности государственно-правовой системы и искажение природы прокуратуры.

Осознание сути «общенадзорной» функции, прокуратуры-принципиально значимое явление «суверенного и сильного государства» с признанием «свободы для развития в экономике, социальной сфере, в гражданских инициативах» в качестве «лучшего ответа, как на внешние ограничения, так и на наши внутренние проблемы», что влечет за собой и совершенствование институтов надзора⁷.

Поэтому вопросы сути прокурорского надзора, его места и роли в

¹Определение Конституционного Суда РФ от 11 июля 2002 г. № 204-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. 2002.

²Постановления Конституционного Суда РФ: от 29 июня 2004 г. N 13-П // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2804; от 11 мая 2005 г. № 5-П // СЗ РФ. 2005. № 22. Ст. 2194; от 2 июля 2013 г. № 16-П // СЗ РФ. 2013. № 28. Ст. 3881.

³Определения Конституционного Суда РФ: от 18 декабря 2007 г. № 831-О-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. 2007; от 28 мая 2009 г. № 589-О-О // Архив КС РФ. 2009; от 22 апреля 2010 г. № 547-О-О // Архив КС РФ. 2010; от 20 октября 2011 г. № 1365-О-О // Архив КС РФ. 2011; от 25 февраля 2013 г. № 200-О // Архив КС РФ. 2013; от 21 ноября 2013 г. № 1782-О // Архив КС РФ. 2013; от 20 февраля 2014 г. № 402-О // Архив КС РФ. 2014.

⁴Определение Конституционного Суда РФ от 25 сентября 2014 г. № 2156-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. 2014.

⁵Постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 г. № 3-П // СЗ РФ. 2000. № 9. Ст. 1066; Определения Конституционного Суда РФ: от 21 февраля 2008 г. № 86-О-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. 2008; от 13 октября 2009 г. № 1340-О // Архив КС РФ. 2009; от 27 января 2011 г. № 90-О-О // Архив КС РФ. 2011; от 21 апреля 2011 г. № 449-О-О // Архив КС РФ. 2011; от 19 июня 2012 г. № 1156-О // Архив КС РФ. 2012; от 25 февраля 2013 г. № 325-О // Архив КС РФ. 2013; от 17 июля 2014 г. № 1573-О // Архив КС РФ. 2014.

⁶Определения Конституционного Суда РФ: от 24 февраля 2005 г. № 84-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. 2005; от 24 марта 2005 г. № 110-О // Архив КС РФ. 2005; от 16 февраля 2012 г. № 270-О-О // Архив КС РФ. 2012; от 23 октября 2014 г. № 2344-О // Архив КС РФ. 2014.

⁷Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г. // Российская газета. 2014. 5 декабря.

конституционном механизме государства, оснований и порядка реализации прокуратурой проверочных мероприятий, приобретают особую актуальность¹.

Важно также учесть обстоятельство того, что статусные характеристики прокуратуры после принятия Конституции РФ 1993 года и по сей день меняются.

С формально-юридической стороны это выражается в многочисленных изменениях, внесенных в Закон о прокуратуре, в который по состоянию на 1 сентября 2017 года было внесено 55 изменений.

К примеру, по сей день не стихают споры² о результативности, эффективности и обоснованности проведения реорганизационно-штатных мероприятий по переходу к организационно самостоятельной вневедомственной следственной модели с изъятием из компетенции прокурора полномочий по процессуальному руководству следствием³, включая такие оценки текущего состояния в этой сфере, как «кризис социально-правовой идентичности следователя и прокурора»⁴ и «институциональный хаос»⁵.

¹ Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 14-16.

² Гаврилов Б.Я. Перераспределение процессуальных и надзорных полномочий между прокурором и руководителем следственного органа: объективная необходимость или волюнтаризм в праве? // Уголовное судопроизводство. 2009. № 4;

Констанов Ю.А. Необходимость возвращения прокурорского надзора за следствием // Уголовный процесс. 2012. № 5;

Махов В.Н. Роль прокурора в уголовном преследовании в России и в зарубежных государствах // Законность. 2014. № 8;

Попов И.А. Актуальные проблемы прокурорского надзора за предварительным следствием и меры по их разрешению // Уголовное судопроизводство. 2012. № 1;

Ткачев И.В. О необходимости расширения полномочий прокурора по надзору за процессуальной деятельностью Следственного комитета // Российская юстиция. 2014. № 9.

³ Федеральный закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 24. Ст. 2830;

Федеральный закон от 6 июня 2007 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 24. Ст. 2833;

Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» (ред. от 22 декабря 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 15.

⁴ Цветков Ю.А. Кризис социально-правовой идентичности следователя и прокурора // Уголовное судопроизводство. 2014. № 1. С. 31.

⁵ Головкин Л.В. Развитие российского предварительного следствия и сравнительно-правовые архетипы досудебного производства // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения: Сборник научно-практических трудов / под ред. А.И. Бастрыкина. М.: Академия СК России, 2014. Вып. 3. С. 191.

Помимо этого,обсуждаются перспективы возвращения института судебных следователей¹ и учреждения следственных судей².

Все это позволяет делать выводы о том, что вопрос о роли прокурора в уголовном преследовании все еще открыт.

Кроме того, проведенные в мае 2008 года в Совете Федерации Федерального Собрания РФ парламентские слушания «О роли и месте прокуратуры в системе государственных институтов» показали, что прокуратура является востребованной обществом и государством структурой. В большей мере,оправдывающей связанные с ней социальные и государственные ожидания.

Вместе с тем необходимо отметить, что уже фактически прекращены начавшиеся не так давно дискуссии и споры о необходимости сохранения за прокурорской системой надзорной деятельности.

Полученное прокурором право на возбуждение дел об административных правонарушениях, вне зависимости от субъекта их совершившего, выявленных в ходе надзорных проверок, резко усилило надзорные позиции прокуроров в сфере реализации норм законодательства об административных правонарушениях.

Кроме того, именно в этой сфере за прокурором сохранилось право опротестовывания судебных решений, в то время как в актах процессуального законодательства вопрос несогласия прокурора с принятыми судебными решениями сведен лишь к их обжалованию в качестве стороны процесса через принесение представления или направление жалобы.

¹Перечень поручений Президента РФ, утвержденного 2 декабря 2014 г. по итогам заседания Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, п. 10. [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/assignments/47174>;

Зорькин В.Д. Конституция живет в законах // Российская газета. 2014. 17 дек.;

Смирнов А.В. Докажите, ваша честь // Российская газета. 2015. 13 янв.;

Васильева Т.Ю. О необходимости создания института следственных судей в рамках политики государства по совершенствованию российской судебной системы // Право и политика. 2015. № 1.

² Ямшанов Б., Куликов Вл. Главный по арестам // Российская газета. 2015. № 59 (6621). 12 марта.

В сфере других общественных отношений надзорные возможности прокуроров также увеличились, чему в большей степени поспособствовало принятие новых законодательных актов.

К примеру, в целях создания действенной системы борьбы с таким общественно опасным явлением, как экстремизм, и наделения прокурора новыми полномочиями по предупреждению осуществления экстремистской деятельности, был принят Федеральный закон РФ от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

Одним из приоритетных направлений прокурорской деятельности в последние годы стала защита предпринимательства. Начало ему положил приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17 августа 2005 года № 29 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав субъектов предпринимательской деятельности»¹.

После работа по защите деятельности хозяйствующих субъектов была регламентирована новым приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 31 марта 2008 года № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности». Был издан Федеральный закон РФ от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», в котором наиболее четко отражена роль прокуратуры, отказывающей или дающей согласие на проведение внеплановых выездных проверок, корректирующей проекты планов и предотвращающей избыточные или не отвечающие требованиям закона проверки. Кроме того, прокуратура аккумулирует информацию о плановых проверках контрольно-надзорных органов на предстоящий период и обеспечивает к ней доступ.

¹ Документ утратил силу в связи с изданием Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 31.03.2008 № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности»

Особое внимание последнее десятилетие уделяется вопросам борьбы с коррупцией. Усиление государственной политики в данном вопросе проявилось в принятии Федерального закона РФ от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», однозначно закрепившим в качестве координатора деятельности правоохранительных органов по противодействию этому злу органы прокуратуры. В дополнение к этому Федеральным законом РФ от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» за прокурором также были закреплены полномочия по проведению экспертизы с целью выявления в нормативных правовых актах коррупциогенных факторов.

Все изменения в законодательстве, регулирующем основные направления деятельности органов прокуратуры, а также проявление в последние годы экономической нестабильности, обусловившей падение производства и обострение социальной обстановки, и других актуальных проблем, определили ключевые направления надзорной деятельности прокурора и вытекающую из нее необходимость участия прокуроров в судах по делам той или иной категории.

Обновилась за последние десять лет и ведомственная нормативно-правовая база, где перед прокурорами на отраслевом уровне поставлены специальные задачи.

Изменения коснулись не только законодательной базы о прокурорской деятельности. Немаловажные изменения произошли и в самой системе органов прокуратуры. Так, с сентября 2007 года произошло обособление Следственного комитета при прокуратуре РФ, а в последующем и выход из прокурорской системы в 2010 году полностью самостоятельного Следственного комитета РФ.

К 2001 году были полностью восстановлены ликвидированные региональные транспортные прокуратуры.

В связи с проблемной экологической обстановкой в стране к концу первого десятилетия двухтысячных годов и необходимостью укрепления посредством прокурорского надзора законности в сфере охраны окружающей среды, начался активный процесс образования природоохранных субъектов прокуратур.

С 1 января 2012 года на органы прокуратуры возложена новая для этого ведомства функция - ведение единого государственного учета заявлений и сообщений о преступлениях, состояния преступности, раскрываемости преступлений, состояния и результатов следственной работы и дознания¹.

Путем внесения поправок в Конституцию РФ модификации подверглась и сама конституционная основа прокуратуры².

С одной стороны, это еще раз доказывает конституционную ценность прокуратуры, с другой - явную незавершённость процесса определения конституционно-правовой парадигмы её развития.

На сегодняшний день слабо проработан целый ряд вопросов, касающихся деятельности органов прокуратуры.

К примеру, не определена специфика прокурорского надзора, нет необходимой и обоснованной степени детализации его правового регулирования, возможностей проведения прокурорского надзора в инициативном порядке и тому подобное³.

Проведенная в 2014 году реформа судебно-прокурорской системы вступила в новую стадию после внесения главой государства в Конституцию Российской Федерации поправок, затронувших конституционно-правовой статус некоторых высших судов и прокуратуры.

¹Кехлеров С.Г., Капинус О.С. Настольная книга прокурора. М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Издательство Юрайт, 2012. С. 145-148.

²Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 6. Ст. 548.

³Проверить, но не бесконечно // Ведомости. 2015. 18 февр.;

Прокуратуре временно прописан другой закон // Независимая газета. 2015. 18 февр.;

Сроки поджимают // Новые известия. 2015. 18 февр.

Следует проанализировать подробнее изменения, коснувшиеся органов прокуратуры.

Ещё в 2001 году, выступая на Всероссийском совещании прокуроров, Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что «Конституция Российской Федерации оставила открытым вопрос о месте прокуратуры в системе органов власти. К сожалению, ныне действующая редакция Закона о прокуратуре так и не восполнила этот пробел в необходимом объёме. Существующая концептуальная модель не даёт полного и ясного ответа как на теоретические, так и на многие практические вопросы»¹.

Действительно, ст. 129 Конституции Российской Федерации, а также Закон о прокуратуре, не содержат положений о конституционно-правовом статусе российской прокуратуры и её месте в системе органов государственной власти.

Анализируя конституционные положения ст. 129 и нормы, указанные в ст. 1 Закона о прокуратуре, можно прийти к выводу о том, что прокурорская власть не относится ни к одной из трех общепризнанных и законодательно закрепленных ветвей власти, т.к. обеспечивая верховенство закона, единства и укрепления законности, стоя на страже прав и свобод человека, гражданина, общества и государства, прокуратура непосредственно надзирает за исполнением законов, соблюдением Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина органами исполнительной и представительной власти всех уровней, коммерческими и некоммерческими организациями.

Если говорить о законодательной инициативе прокурора, то необходимо отметить, что в Советский период Генеральный прокурор СССР² имел право участвовать в законодательном процессе. К сожалению, в

¹ Быть прокурором в наши дни не просто: выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на Всероссийском совещании прокуроров // Российская газета. 2001. 13 января.

² Генеральный прокурор СССР был наделен правом законодательной инициативы в Верховном Совете СССР, которое предоставлялось ему ст. 113 Конституции СССР от 7 октября 1977 г. и ст. 9 Закона СССР от 30 ноября 1979 г. «О прокуратуре СССР» // Конституция и законы Союза ССР: Сб. документов. М., 1983. С. 23, 586.

настоящее время, согласно ч. 4 ст. 1 Закона о прокуратуре, прокурор лишь принимает участие в правотворческой деятельности, что «является лишь суррогатом, призванным как-то возместить лишение Генерального прокурора права законодательной инициативы»¹.

Включение норм о прокуратуре в 7 главу Конституции Российской Федерации никоим образом не говорит о том, что данный орган является механизмом судебной власти, поскольку не осуществляет правосудие и полномочия прокурора совершенно не входят в прерогативу судебной власти².

Прокуратура -суверенна от других государственных органов. Это самостоятельная, надзорная ветвь государственной власти³.

Следует полагать, что в целях разрешения всех противоречий между правоведами, необходимо «вывести» нормы об органах прокуратуры за рамки главы 7 Конституции Российской Федерации и изложить их в специальной главе, как это было в конституциях советского периода, озаглавив её, к примеру, «Прокурорский надзор».

Вместе с тем представляется, что в 2014 году законодателем всё же предприняты определённые меры к укреплению конституционно-правового статуса органов российской прокуратуры и разрешению проблемы "ассоциирования" органов прокуратуры с судебной властью, путём дополнения названия главы 7 Конституции словами "и прокуратура".

Введённые конституционной поправкой изменения коснулись механизма назначения на должности и освобождения от должностей прокуроров, усилив и укрепив роль прокурора в целом, повысив их конституционно-правовой статус.

Новеллой стала норма, вводящая возрастные ограничения для замещения определённых должностей прокурорского состава, а также

¹Белкин А.А. Вопросы конституционности в деятельности прокуратуры // Конституционная законность и прокурорский надзор. К 275-летию российской прокуратуры. М.: Инфра-М, 1997. С. 37.

² Викторов И.С. Прокуратура: статус на рубеже тысячелетий // Законность. 2000. № 12. С. 22.

³ Бессарабов В.Г. Прокуратура в системе органов государственного контроля: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2015. С. 16.

требования к стажу работы.

Президентской инициативой стало возвращение пятилетнего срока полномочий прокуроров всех уровней, по истечении которого необходима ротация, либо переназначение на новый пятилетний срок. Целями ратирования прокуроров являются недопущение «сращивания» с поднадзорными органами власти, а также профилактика злоупотребления и проявления коррупции¹.

Кроме того, действующим федеральным и региональным законодательством предусмотрена процедура согласования кандидатур на должность прокуроров субъектов Российской Федерации. Существует своего рода зависимость решения главы государства и Генерального прокурора от мнения властей субъектов по поводу предложенной ими кандидатуры на пост регионального прокурора.

Следует полагать, что такой механизм назначения не в полной мере отвечает провозглашенному принципу единой и централизованной системы органов прокуратуры, так как данный принцип нарушится, если предложенная кандидатура не согласуется органами региональной власти.

В этой связи представляется необходимым внесение в Конституцию Российской Федерации поправку в виде добавления основополагающего принципа организации её деятельности - независимость прокуратуры от каких-либо органов и подчинение её только закону, отказавшись от процедуры такого согласования².

¹ Евдокимов В.Б., Тухватуллин Т.Д. Некоторые тенденции совершенствования системы судостроительства и прокуратуры в Российской Федерации // Вестник ВЭГУ. 2013. № 6.

² Евдокимов В.Б., Тухватуллин Т.А. О конституционно-правовом статусе прокуратуры в законодательстве Российской Федерации: вопросы теории и практики // Юридический мир. 2015. № 3. С. 14 - 19.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

2.1 Понятие органов прокуратуры, полномочия прокурора и их классификация

Прокуратура Российской Федерации - единая централизованная система органов, которые осуществляют от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, а также выполняют иные функции, установленные федеральными законами¹.

Наряду с узаконенными ветвями власти реально существуют и эффективно функционируют непризнанные на конституционном уровне самостоятельные ветви государственной власти. Наглядным примером тому может служить исторически сложившаяся в России прокурорско-надзорная власть².

Действительно, как уже говорилось ранее, в системе разделения властей прокуратура занимает особое самостоятельное место.

Этот статус позволяет прокуратуре с большей эффективностью обеспечивать и защищать права и свободы человека и гражданина в сравнении с той защитой, которую прокуратура предоставляла бы, если бы входила в какую-либо из ветвей власти, либо зависела от неё.

¹ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 29.07.2017, с изм. и доп., вступ. в силу с 10.08.2017), ч. 1 ст. 1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 20.02.1992. № 8. Ст. 366.

² Казанник А.И., Костюков А.Н. Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. М.: Проспект, 2015. Т. 2. С. 172.

Именно независимость прокурорской власти является необходимым условием защиты всех прав и свобод граждан, включая и социально-экономические права¹.

С течением времени место и роль прокуратуры менялись. Менялись и ее содержание, и функции. Реформирование и развитие прокуратуры должны соответствовать принципам государственного устройства, политической и международно-правовой ориентации, что требует от органов прокуратуры отказа от изживших себя форм работы, поиска и применения эффективных методов прокурорского надзора².

Правовую основу организации и деятельности российской прокуратуры составляют:

- Конституция Российской Федерации,
- Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре),
- иные федеральные законы,
- нормы международного права,
- указы Президента Российской Федерации,
- постановления Правительства Российской Федерации,
- нормативные правовые акты Генерального прокурора Российской Федерации.

Что касается полномочий прокурора, то в законодательстве такое понятие не закреплено. Закон о прокуратуре дает конкретный перечень полномочий, характерных для той или иной отрасли прокурорского надзора.

Согласно устоявшимся в науке о прокурорской деятельности подходам под полномочиями прокурора большинство теоретиков обычно понимают объём или совокупность определенных прав и обязанностей, которыми наделён прокурор для осуществления возложенных на органы прокуратуры

¹ Абдуллаев Э.М., Гутиев З.С. Новеллы Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и некоторые аспекты процедуры назначения на должность прокурора субъекта Российской Федерации // Современное право. 2016. № 5. С. 42.

² Мехтиханова Л.В., Романенко А.В. Генезис развития органов прокуратуры и следствия в Российской Федерации // Мировой судья. 2012. № 5. С. 6.

функций¹.

В результате изучения данного вопроса будет предпринята попытка дать собственное универсальное для всех направлений прокурорской деятельности определение полномочий прокурора.

Прокурор – это не только представитель системы органов прокуратуры, но и публично-властный субъект. Его волеизъявление выражается путем использования регламентированных законодательством полномочий.

Сущность прокурорского полномочия состоит в его исключительной законодательной регламентации. Например, в Указе главы государства при наличии прямой ссылки на это в законе, в ратифицированном Международном договоре Российской Федерации, который также имеет силу закона, и др.

Полномочие прокурора нельзя рассматривать отдельно от таких понятий, как:

- правовое средство – это то, с помощью чего прокурор реализует свои полномочия,
- основание – веская причина для использования прокурором своих полномочий,
- юридическая процедура – это законные рамки и алгоритм осуществления этих полномочий.

Рассмотрим их подробнее.

К правовым средствам относятся юридические акты. К примеру, акты-решения и акты-действия. Используя их, прокурор реализует делегированные законодательством полномочия. Так, прокурор вносит представления, приносит протесты, имеет возможность беспрепятственного доступа в поднадзорные организации. Кроме того, прокурор выступает в суде, поддерживает государственное обвинение по уголовным делам,

¹ Винокуров А.Ю. Понятие прокурорских полномочий и источники их правового закрепления // Прокурорский надзор: учебник / под общ. ред. О.С. Капинус. М.: Юрайт, 2015. С. 185.

направленным в суд и тому подобное.

Юридические процедуры - прописанные законом процессуальные и непроцессуальные формы осуществления полномочий. Например, порядок обращения прокурора в суд чётко регламентирован процессуальным законодательством, соблюдая который прокурор имеет на это право. Несоблюдение установленного порядка влечет недействительность последствий его действий.

В качестве основания использования прокурором своих полномочий может выступать событие, обязательно имеющее юридическую значимость и обосновывающее их использование. Например, прокурор вправе обратиться в суд для защиты прав гражданина-инвалида, не способного самостоятельно защищать свои права в судебных инстанциях. В отношении такого определенного круга лиц прокурор наделен рассматриваемым полномочием. А вот нарушение прав другого конкретного лица, способного самостоятельно защитить в суде свои права, основанием для применения данного полномочия служить не может.

Из анализа действующего законодательства можно сделать закономерный вывод о многообразии и многочисленности полномочий прокурора, оснований их применения, юридических средств и процедур. Все они законодательно закреплены, образуя единую базу правовых норм, регулирующих правоотношения, в которых одной из сторон всегда является прокурор. Это позволяет говорить о них в целом как о правовом институте, требующем отдельного изучения и анализа.

В целях комплексного и системного анализа и изучения института прокурорских полномочий необходимо их классифицировать.

Классификация – одно из важнейших научных средств познания сущности и многообразия форм их проявления. В плане научного подхода к изучению данного института она представляет немалую ценность. Кроме того, классификация полномочий прокурора позволяет практическим прокурорским работникам обеспечивать системный и более

профессиональный подход к организации и осуществлению надзорной и иной деятельности, что немаловажно в условиях возрастания направлений прокурорской деятельности и требований к прокурорской профессии.

Наиболее значимой является классификация полномочий прокурора по источникам права, в которых они устанавливаются, состоящая из трех групп:

- полномочия, установленные Конституцией Российской Федерации;
- федеральными законами;
- федеральными подзаконными нормативными правовыми актами.

В первую группу включаются полномочия Генерального прокурора Российской Федерации по назначению некоторых прокуроров, установленные Конституцией Российской Федерации,

Во вторую - полномочия прокуроров, установленные Законом о прокуратуре и другими федеральными законами.

В третью - полномочия, установленные Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (например, созывать координационные совещания) или Приказами Генерального прокурора по вопросам уголовно-правовой статистики¹.

Ряд «нефедеральных» нормативных актов также наделяют прокуроров отдельными полномочиями, которые могут реализовываться на региональном уровне. Так, Конституциями и Уставами большинства субъектов Федерации, Уставами муниципальных образований функционирующие на их территории прокуроры наделены полномочиями по внесению законодательных или нормотворческих предложений, по участию в конституционном судопроизводстве субъектов.

Другая классификация делит полномочия прокурора на две группы по их внешнефункциональному и внутриорганизационному признаку.

Внефункциональные, в свою очередь, подразделяются на надзорные и ненадзорные, классифицирующиеся внутри себя по различным

¹Винокуров А.Ю. Актуальные вопросы организации и деятельности прокуратуры. Избранные статьи. 2-е изд., доп. М.: Проспект, 2015. Раздел 6. Конституционные требования по закреплению полномочий прокурора и фактическая их реализация. С. 52 - 55.

основаниям, в том числе по сферам правоотношений, в которых они осуществляются (в уголовно-правовой сфере или вне ее, в сфере судопроизводства или вне его).

К надзорным полномочиям прокурора относятся:

- проверка – то есть выявление нарушений законодательства;
- реагирование, направленное на устранение выявленных нарушений;
- профилактика – то есть предупреждение нарушений законов¹.

Приведенные выше классификации полномочий прокурора основаны на целях их применения и являются условным, поскольку каждое из них может сочетать в себе несколько целей, а не одну.

Например, принеся протест на незаконный правовой акт, прокурор предотвращает наступление негативных последствий от его применения.

Привлечение нарушителя к ответственности по требованию прокурора относится к полномочиям по реагированию. Например, при возбуждении дела об административном правонарушении (ст. 28.4 КоАП РФ).

К ненадзорным полномочиям законодатель отнес координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Как надзорные, так и ненадзорные полномочия делятся на процессуальные и непроцессуальные.

Надзорные процессуальные полномочия реализуются, к примеру, в ходе проверки решений лиц, производящих предварительное расследование, об отказе в возбуждении уголовного дела, приостановлении или прекращении производства по уголовному делу на предмет законности и обоснованности².

К надзорным непроцессуальным полномочиям относится рассмотрение и проверка заявлений, жалоб и иных сообщений о нарушении прав и свобод человека и гражданина.

К ненадзорным процессуальным полномочиям прокурора относятся

¹ Там же. С. 186.

² Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 29.07.2017, с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2017), п. 5.1 ч. 2 ст. 37 // Российская газета. № 249. 22.12.2001.

полномочия по представлению доказательств при рассмотрении судом дел об административных правонарушениях (п. 2 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ).

Также имеет место классификация полномочий на те, которые согласовываются с кем-либо, к примеру, с должностным лицом или государственным органом, или осуществляются единолично.

Например, Генеральный прокурор Российской Федерации либо его заместитель при принятии решения о признании нежелательной на территории страны деятельности иностранной или международной неправительственной организации, согласовывает его с Министерством иностранных дел Российской Федерации¹.

Выделяют полномочия по согласованию юридических актов или действий государственных органов. Так, прокурор, согласно установленной законом процедуре, согласовывает орган дознания ходатайства об избрании мер пресечения.

Примером непроцессуального надзорного полномочия является согласование проведения контрольно-надзорными органами внеплановых проверок субъектов предпринимательской деятельности, Перечня исправительных учреждений, на территориях которых созданы помещения, функционирующие в режиме следственных изоляторов².

Выделяют классификацию на универсальные (применяемые прокурорами всех уровней) и индивидуально-определённые (применяемые только прокурором одного уровня) полномочия.

Универсальные - это, например, полномочия по выявлению нарушений законов.

К индивидуально-определённым полномочиям, кроме перечисленных мной выше, относится исключительное право Генерального прокурора давать обязательные для исполнения указания по вопросам дознания, не

¹ Федеральный закон от 23.05.2015 № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», п. 4 ст. 5 // Российская газета. № 111. 26.05.2015.

² Федеральный закон от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», ст. 10 (ред. от 28.12.2016) // Российская газета. № 139. 20.07.1995.

требующим законодательного регулирования (п. 2 ст. 30 Закона о прокуратуре).

По степени юридической силы надзорные и процессуальные полномочия прокурора делят на безусловно-императивные и условно-императивные.

Первая группа – полномочие на принесение протеста либо внесение представления об устранении нарушений федерального законодательства, после рассмотрения которых нарушения устраняются. Вторая группа - самостоятельная отмена прокурором незаконного правового акта - приказа о наложении администрацией на осужденного дисциплинарного взыскания при осуществлении надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовное наказание.

Очевидно, что юридическая сила второй группы полномочий значительно выше, чем первой. Объясняется это тем, что в первом случае нарушение устраняется по требованию прокурора поднадзорным субъектом, во втором прокурор делает это самостоятельно.

Таким образом, для достижения целей прокурорской деятельности прокурор наделён разными по юридической силе полномочиями, которые находятся в зависимости от характера сферы правоотношений, в которых осуществляется прокурорская деятельность.

Еще одно деление основано на присутствии в полномочиях признака властности. Таких полномочий, использование которых влечёт исполнение определенных обязанностей субъектом, к которому обращено конкретное волеизъявление прокурора, большинство.

Вместе с тем некоторые из них признака властности не содержат. К таковым можно отнести участие в заседаниях коллегиальных органов власти. Здесь прокурор не наделен законом какими-либо правами, применение которых влекло бы какие-либо обязанности заседающего органа власти в процессе самого заседания.

Вариативный характер прокурорской деятельности,

определяющий многофункциональность прокурорских полномочий, предопределяет вероятность и других подходов по их классификации¹.

К примеру, по целевому назначению полномочия прокурора делятся на основные и дополнительные.

Основные – это полномочия по выполнению надзорных и ряда ненадзорных функций:

- предметные, касающиеся предмета надзора, то есть правовых действий поднадзорных субъектов (полномочия на чужие действия);
- функциональные, относящиеся к непосредственному выполнению поднадзорных функций (полномочия на собственные прокурорские действия).

Оба этих вида полномочий являются отраслевыми.

Дополнительные полномочия – это возможности организационного плана, такие как распределение деятельности по отраслям и исполнителям, подбор и расстановка кадров и так далее².

Цели и задачи органов прокуратуры предопределяют объем полномочий. Их совокупность и поставленные государством цели и задачи образуют содержание компетенции прокуратуры. Цели и задачи – главный элемент компетенции, о которой речь пойдет далее.

Подводя итог всему сказанному, дается свое определение полномочиям прокурора - это регламентированный действующим законодательством объем прав и обязанностей прокурора, используемый для публичного выражения воли прокурора в форме соответствующих актов-решений или актов-действий при наличии достаточных на то оснований.

2.2 Объект и предмет прокурорской деятельности

¹Амирбеков К.И., Магомедов М.А. Полномочия прокурора и их классификация // Юридический мир. 2016. № 2. С. 39 - 44.

²Петухов Н.А., Мамыкин А.С. Правоохранительные и судебные органы России: учебник. М.: Российский государственный университет правосудия, 2015. С. 147-149.

Действующим законодательством о прокуратуре понятие «предмет» связано исключительно лишь с надзорной деятельностью. А понятие «объект» не используется вовсе.

Известно, что понятия «объект» и «предмет» составляют ключевые элементы теории прокурорского надзора. Однако в науке о прокурорской деятельности нет единства в их понимании.

В качестве предмета прокурорского надзора ученые рассматривают, в частности, законность действий и правовых актов¹, юридически значимые действия или бездействие², выявление нарушений законов в актах и в деятельности поднадзорных субъектов³ исполнение законов как путем совершения активных действий, так и путем соблюдения запретов и воздержания от действий, которые законом признаются недопустимыми⁴, правовые нормы⁵, сферу общественных правоотношений, на обеспечение законности в которой направлена соответствующая деятельность прокурора, или законность деятельности определенных органов и лиц, которые обозначаются как объекты и субъекты прокурорского надзора⁶.

Под объектами прокурорского надзора учёные преимущественно понимают органы, учреждения, организации и их должностных лиц, в отношении которых осуществляется прокурорский надзор⁷.

Однако должностных и иных поднадзорных лиц, выступающих в определенных случаях субъектами прокурорско-надзорных правоотношений, ученые иногда называют также субъектами прокурорского надзора,

¹Казарина А.Х. Эволюция взглядов на предмет прокурорского надзора // Вестник Академии Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2015. № 2. С. 36 - 42;

Буланова Н.В. Принципы, предмет, объект и пределы прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия // Вестник Академии Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2014. № 6. С. 42.

²Крюков В.Ф. Прокурорский надзор: Учебное пособие. 2-е изд-е. М.: НОРМА, 2015. С. 34.

³Казарина А.Х. Предмет и пределы прокурорского надзора // Институт повышения квалификации рук. кадров Ген. прокуратуры Российской Федерации. 2014. С. 54.

⁴Тришин Е.А., Сухарев А.Я. Прокурорский надзор: Учебник для вузов. М.: Инфра-М, 2015. С. 203.

⁵Дранников В.Н. Курс лекций по дисциплине «Прокурорский надзор». Таганрог, 2014. С. 38.

⁶Капинус О.С. Прокурорский надзор. Особенная и специальная части: Учебник для академического бакалавриата. 3-е изд. М.: Юрайт, 2016. С. 16.

⁷Рябцев В.П. Прокурорский надзор: Учебник. 2-е изд. М.: Дрофа, 2014. С. 29.

обосновывая это "статусом индивида"¹.

Высказано также мнение, согласно которому на одном объекте прокурорского надзора может быть несколько объектов и субъектов надзора².

Если учитывать приведённые выше положения Закона и отмеченные разногласия среди ученых, для прокурорской науки остается актуальной проблема теоретического обоснования сущности и содержания понятий объекта и предмета прокурорского надзора. А поскольку прокуратура осуществляет и ненадзорные виды деятельности, на чем в современный период справедливо акцентируется внимание ученых, то данная проблема является актуальной и для ненадзорной прокурорской деятельности³.

В отраслевых юридических науках понятия "объект" и "предмет" используются для обозначения общественных отношений, регулируемых правом ("объект и предмет правового регулирования") или подвергаемых посягательству действиями субъекта неправомерного поведения ("объект и предмет преступления или иного правонарушения"), или явлений, по поводу и ради которых субъекты вступают в правоотношения ("объект и предмет правоотношений"), и тому подобное⁴.

Однако в науку о прокурорской деятельности отраслевое научное понимание этих понятий нельзя перенести, так как оно не отражает свойства объекта и предмета прокурорской деятельности.

Поскольку прокурорская деятельность является разновидностью юридической деятельности государственного органа, теоретический подход к определению понятий ее объекта и предмета предполагает в качестве исходного начала их понимание в теории государства и права, выполняющей по отношению к прокурорской науке, помимо прочего, методологическую функцию.

¹ Винокуров А.Ю. Объекты и субъекты прокурорского надзора // Вестник Академии Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2014. № 3. С. 23.

² Коробейников Б.В. Основные понятия прокурорского надзора // Прокурорский надзор: учебник / под ред. проф. Ю.Е. Винокурова. 10-е изд. М.: Юрайт, 2014. С. 16.

³ Карпов Н.Н. Прокуратура: надзор или деятельность? // Законность. 2014. № 8. С. 8 - 9.

⁴ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М.: Дело, 2016. С. 390.

В теории государства и права под юридической деятельностью государственного органа понимается осуществляемое путём совершения соответствующих юридически значимых действий с использованием правовых средств воздействие государственного органа как субъекта права на общественные явления для достижения целей своей деятельности.

То есть объектом юридической деятельности государственного органа являются общественные явления, подвергаемые его воздействию через свою деятельность. В процессе этого воздействия происходит как формирование, закрепление и применение права (правообразование и правореализация), так и сохранение, преобразование правовых и вытеснение из правовой системы не правовых явлений (нарушений права)¹.

Поскольку воздействие всегда осуществляется строго в пределах функций и компетенции государственного органа, для достижения исключительно тех целей, которые установлены законом, то и границы объекта его деятельности ограничены этими параметрами (функциями, компетенцией и целями).

При определении соотношения объекта и предмета юридической деятельности государственного органа существуют различные теоретические подходы. Среди них, не вдаваясь в дискуссию, в качестве наиболее обоснованного можно выделить подход, примененный А.С. Барабашем еще в 2001 году, заключающийся в использовании общефилософского понимания соотношения понятий "объект" и "предмет" познания при описании соотношения объекта и предмета уголовно-процессуальной деятельности.

Суть его состоит в том, что объект уголовно-процессуальной деятельности понимается как часть объективного мира, находящегося во взаимодействии с субъектом данной деятельности, а предмет - как наиболее значимые свойства, связи и отношения, которые выделяет субъект в объекте,

¹ Шапсугов Д.Ю. Теоретико-правовые основы юридической деятельности в условиях формирования правового государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2014. С. 24.

исходя из своих целей¹.

Точка зрения Р.В. Шагиевой представляется более близкой. Так, объектом правовой деятельности выступает организуемая правом социальная действительность, а предметом - то в объекте, что конкретно в нем подвергается воздействию в направлении достижения цели².

Исходя из изложенных теоретических положений, можно сделать обоснованный вывод, что прокурорская деятельность есть не что иное, как осуществляемое исключительно в рамках своих компетенции и функций путём совершения юридически значимых действий с использованием правовых средств и способов воздействие прокуратуры на общественные явления и процессы для достижения установленных Законом о прокуратуре (п. 2 ст. 1) целей. А именно - верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства (далее - цели прокурорской деятельности).

Обозначенные в работе выше общественные явления и процессы внешне выражаются в виде юридических актов-действий (бездействия) или юридических актов-решений социальных субъектов.

Последние могут быть правомерными или отклоняющимися от права и в целом образуют так называемую юридическую действительность. Как раз та внешне выраженная юридическая действительность, которая находится во взаимодействии с прокуратурой Российской Федерации и подвергается ее воздействию, и есть объект ее деятельности.

Границы ее обусловлены компетенцией и функциями прокуратуры, и целями ее деятельности. Цели деятельности прокуратуры как бы

¹ Барабаш А.С. Соотношение понятий «объект» и «предмет» познания и использование их при описании уголовно-процессуальной деятельности // Юридическая наука и юридическое образование в России на рубеже веков: состояние, проблемы, перспективы: Материалы региональной научно-практической конференции [Электронный ресурс]. Тюмень: ТГУ, 2001. Ч. 3. С. 41 - 45. URL: <http://law.sfu-kras.ru/data/method/e-library-kup/Papers> (дата обращения: 23.09.2017).

² Шагиева Р.В. Теоретические проблемы соотношения правового отношения и правовой деятельности // Государство и право. 2015. № 11. С. 11.

"вычленяют" в этом объекте то, что в нем интересует их для своего достижения. Эта часть (сторона, свойство) объекта и есть то, что образует предмет прокурорской деятельности и что отличает его от объекта.

Объект воздействия прокуратуры существует независимо от ее деятельности и становится вовлеченным в сферу ее деятельности в силу того, что содержит свойство, представляющее для прокуратуры интерес, обусловленный характером компетенции, функций и целью ее деятельности. В процессе прокурорской деятельности это свойство объекта (предмет) подвергается прокурором с использованием своих полномочий исследованию, уяснению, оценке, сохранению, использованию или изменению, устранению или преобразованию.

Из изложенного следует, что предмет прокурорской деятельности содержит в себе оценочный элемент.

Юридическое явление, как элемент объекта, становится здесь предметом из-за того, что оно подвергается прокуратурой не только исследованию и проверке, но и оценке, сохранению, использованию, изменению, прекращению или преобразованию в указанных целях.

Таким образом, объект прокурорской деятельности мне представляется как юридические явления, которые вырабатываются субъектами социальной деятельности, проявляются в форме их юридических актов-действий (бездействия) или юридических актов-решений и подвергаются воздействию прокуратуры в пределах установленных законом ее функций и компетенции для достижения целей прокурорской деятельности.

Предметом прокурорской деятельности в этой связи является то или иное свойство или элемент ее объекта.

Эти определения являются общими, абстрагированными от конкретных признаков, свойственных для определённых видов прокурорской деятельности.

Как любая юридическая деятельность, прокурорская реализуется через

правоотношения между прокуратурой и иными субъектами. То есть соотношение прокурорской деятельности и прокурорского правоотношения — это своего рода соотношение содержания и формы функций прокуратуры как целостного явления.

Однако прокурорская деятельность и прокурорское правоотношение имеют не только такое соотношение.

Деятельность - это воздействие прокуратуры на объект, а правоотношение - правовая связь прокуратуры с иным субъектом по поводу данного объекта. Воздействие осуществляется с использованием и посредством этой связи, то есть в форме правоотношения, что предполагает применение полномочий прокурора в качестве субъекта правоотношения. Потому отличия видов прокурорской деятельности друг от друга содержатся в юридической природе полномочий прокурора, являющихся, как и объект, составным элементом прокурорского правоотношения и правовым инструментом воздействия прокуратуры на объект.

Юридическая природа полномочий прокурора в правоотношениях различается в зависимости от их властности или не властности по отношению к иному субъекту данного правоотношения.

Например, полномочия прокурора в надзорных правоотношениях обладают признаком властности по отношению к поднадзорному субъекту, что отсутствует в полномочиях прокурора по участию в судопроизводстве или взаимодействию с не поднадзорными прокуратуре государственными органами¹.

На основании указанных отличий прокурорская деятельность подразделяется на три вида:

– прокурор занимает доминирующее положение, по юридической силе прокурорские полномочия выше, нежели полномочия иного субъекта правоотношения;

¹ Еруфимов К.В. Принципы прокурорского надзора: автореф. дис. ... доктора юрид. наук. Новосибирск, 2015. С. 31-33.

– доминирующее положение занимает суд, прокурор является стороной судопроизводства, юридическая сила полномочий суда выше силы полномочий прокурора;

– в рамках взаимодействия с институтами публичной власти гражданского общества, никто не занимает доминирующее положение, прокурор, так же как и другой субъект, занимает равноправное положение участника правоотношения, юридическая сила полномочий равна.

Объект и предмет каждого из обозначенных выше видов прокурорской деятельности имеют свои отличительные черты, также как каждая отрасль прокурорского надзора имеет свой обособленный предмет¹.

Объектом прокурорской надзорной деятельности является вся юридическая действительность, выраженная в юридических актах поднадзорных прокуратуре субъектов, которые внешне проявляются в виде юридически значимых действий (бездействий), а также в виде приказов, распоряжений, резолюций, указаний, постановлений, решений, инструкций, регламентов, положений, заключений, а в субъектах Федерации – конституций, уставов, указов, законов и уставов муниципальных образований и так далее, объем и границы которых определяются функциями и компетенцией прокуратуры и целями прокурорской деятельности.

Она вырабатывается и поставляется на правовую поверхность субъектами иной, не прокурорской деятельности, осуществляемой ими суверенно (независимо от прокурорского надзора), используя свои полномочия и в форме своих правоотношений. А предметом здесь являются свойства, которые содержатся в этих актах и подвергаются прокурором исследованию, оценке, сохранению или изменению в соответствии со своими полномочиями и целями деятельности. Если прокурор в рамках этого вида своей деятельности установил в юридических актах поднадзорного ему субъекта такое свойство, как их правомерность, то он принимает надзорные

¹Кехлеров С.Г., Капинус О.С. Настольная книга прокурора. М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Издательство Юрайт, 2012. С. 375.

меры к сохранению их в правомерном состоянии или преобразованию в более совершенное правовое качество, а если установил обратное, то - к устранению неправового их состояния.

Сохранение и преобразование обычно выражаются в составлении прокурорского заключения, отзыва, мнения, справки, во внесении предложений или иного документа, отражающего положительную оценку прокурора. А устранение - в изменении или прекращении действий (бездействия), отмене и тому подобное путем составления и внесения акта прокурорского реагирования.

Специфика прокурорской надзорной деятельности заключается в том, что она сама, будучи возведена в рамки своих (прокурорских) правоотношений, инициативно воздействует на процессы и результаты иных (чужих) правоотношений, не вмешиваясь в их внутренние дела и не подменяя иные государственные органы.

Анализируя положения законодательства о прокуратуре, касающиеся содержания предмета прокурорского надзора, очевидно, что им соответствуют законодательные установления, содержащиеся в четырех статьях раздела IV Закона, посвященных регулированию предмета соответствующих видов прокурорского надзора.

Согласно этим положениям предметы прокурорского надзора следующие:

- соблюдение Конституции Российской Федерации, исполнение законов, соответствие им издаваемых поднадзорными субъектами правовых актов (ст. 21 Закона);
- соблюдение прав и свобод человека и гражданина (ст. 26 Закона);
- соблюдение установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования; законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную

деятельность, дознание и предварительное следствие (ст. 29 Закона);

– законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и иные меры принудительного характера, назначаемые судом; соблюдение прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания; законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы (ст. 32 Закона).

Органы прокуратуры осуществляют также надзор за исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов¹.

Каждое из указанных в Законе определений понятия предмета того или иного вида прокурорского надзора (соблюдение, исполнение, соответствие, законность) содержит оценочный элемент. Эти понятия сами по себе, по своему смыслу, включают в предмет надзора не только такие формы проявления свойств актов-действий и актов-решений, как соблюдение и исполнение ими законов, уставов, муниципальных правовых актов, соответствие их закону или их законность, но и противоположные формы проявления их свойств как несоблюдение и неисполнение ими закона, несоответствие их закону или их незаконность, что невозможно установить без оценки. То есть законодатель не отвергает, а, наоборот, подразумевает в предмете прокурорского надзора присутствие прокурорской оценки актов-действий и актов-решений поднадзорного субъекта.

С учетом сказанного, предмет прокурорского надзора можно определить как свойство актов-действий (бездействия) и актов-решений поднадзорного прокуратуре субъекта, подлежащее со стороны

¹Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.08.2017) , ч. 1 ст. 77 // Российская газета. № 202. 08.10.2003.

прокуратуры с использованием предусмотренных законом правовых средств и полномочий прокурора исследованию, уяснению и оценке для определения их законности или незаконности, соответствия или несоответствия их закону, соблюдения или несоблюдения, исполнения или неисполнения ими требований закона, наличия-отсутствия их значения для целей прокурорской деятельности, необходимости и возможности их сохранения, использования, отмены, прекращения, изменения, преобразования или устранения для тех же целей.

Проанализируем эти теоретические положения на практическом примере из надзорной деятельности прокуратуры.

Проверкой, проведенной в 2016 году Генеральной прокуратурой Российской Федерации в Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзоре), установлено, что должностные лица этого государственного органа при рассмотрении коллективного обращения врачей в нарушение требований законодательства часть поставленных заявителями вопросов оставили без ответа по существу. Принятыми мерами прокурорского реагирования нарушение закона устранено, виновные лица привлечены к ответственности¹.

Проводя данную проверку, прокуратура в лице конкретного прокурора вступила в конкретные прокурорско-надзорные правоотношения с Рособрнадзором в лице конкретных должностных лиц данного поднадзорного государственного органа.

Объектом прокурорской надзорной деятельности здесь стала деятельность Рособрнадзора, внешне выраженная в совершении его должностными лицами юридических действий по принятию и регистрации данного обращения, поручению его рассмотрения конкретным работникам, по анализу, уяснению, проверке и оценке доводов обращения, принятию юридического акта-решения об их удовлетворении, отклонении и тому

¹Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации: [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1108807> (дата запроса: 23.09.2017).

подобное, составлению, подписанию и отправке ответа на обращение. А предметом - свойство указанных юридических актов-действий и актов-решений, проявившееся в их несоответствии закону в виде оставления без ответа части доводов заявителей, что имело значение для целей прокурорской деятельности и поэтому требовало принятия мер к устранению данного несоответствия, то есть к тому, чтобы доводы обращения были рассмотрены в полном объеме¹.

2.3 Компетенция органов прокуратуры и ее виды. Функции прокуратуры

Компетенция органов прокуратуры напрямую связана с её правовым статусом – правовым положением органов и учреждений прокуратуры, наделенных совокупностью полномочий для осуществления тех или иных функций, отражающих их место и роль в обществе и государстве. Как уже было отмечено, прокуратура представляет собой некий баланс, обеспечивающий строгое соблюдение всех норм закона и исполнение их всеми органами власти, а также является органом высшего надзора за законностью. Для осуществления надзорных функций, прокуратура должна иметь специальные полномочия. В борьбе с нарушениями законности отсутствие таковых или их недостаток является серьёзным препятствием².

Конституционно-правовой статус прокуратуры в обновленной главе 7 Конституции РФ «Судебная власть и прокуратура» первостепенное место по определению полномочий, организации и порядку деятельности прокуратуры отведён федеральным законам (ст. 129 Конституции РФ). Однако все конституционные характеристики российской прокуратуры законодателем были сохранены.

¹ Амирбеков К.И. Объект и предмет прокурорской деятельности: теоретический подход // Российский следователь. 2016. № 24. С. 49 - 52; 2017. № 3. С. 46 - 51.

² Сыдорук И.И. Государственно-правовое обеспечение правопорядка в Российской Федерации: Монография. М.: Статут, 2016. С. 29.

Приоритетными направлениями прокурорского надзора являются обеспечение конституционной законности и правопорядка, а также защита прав и свобод человека и гражданина. Не менее важен надзор за законностью деятельности правоохранительных органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, предварительное следствие и дознание, и участвующих в обеспечении правопорядка, что расширяет горизонты их сотрудничества и взаимодействия¹. Следовательно, компетенция это и есть реальные полномочия, которыми государство наделяет органы прокуратуры.

Различают три вида компетенции прокуратуры:

- общую – компетенцию прокуратуры в целом;
- специализированную;
- индивидуальную.

Общая компетенция рассмотрена мной выше. Это полномочия, закрепленные в ст. 1 Закона о прокуратуре.

В специализированную компетенцию входят полномочия территориальных, военных, транспортных и природоохранных прокуроров. Компетенция между прокуратурами определена приказом Генерального прокурора Российской Федерации². Виды поднадзорных субъектов определяют компетенцию прокуратуры и принцип территориального места их нахождения роли не играет. Наиболее широкими полномочиями наделены территориальные прокуратуры. Все субъекты, не поднадзорные специализированным прокуратурам, относятся к территориальным. Прокуроры субъектов, городов, районов надзирают за законностью на их территории.

¹ Безруков А.В. Конституционно-правовые основы обеспечения правопорядка органами прокуратуры в России // Российская юстиция. 2016. № 1. С. 3 - 4.

² «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» [Электронный ресурс]: Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.05.2008 № 84 (ред. от 12.04.2017) Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

Специализированные субъекты «закреплены» за соответствующими прокуратурами - военными, транспортными, природоохранными и так далее.

Деятельность прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях (далее по тексту – ИУ) заключается в обеспечении законности на объектах уголовно-исполнительной системы. Они однозвенные, подчиняются прокурорам субъекта.

Прокуратура закрытого административно-территориального образования (далее по тексту - ЗАТО) – специализированная прокуратура, надзирающая за исполнением законов, а также выполняющая иные функции в ЗАТО, на территории которых расположены особо важные предприятия оборонно-промышленного комплекса. Прокурор ЗАТО, как и прокурор ИУ, подчиняется прокурору субъекта по месту нахождения.

Индивидуальная компетенция – это обособленная компетенция отдельного органа прокуратуры. Индивидуализация происходит через разграничение полномочий между вышестоящими и нижестоящими органами, равными по правовому положению прокуратурами¹.

Что же касается функций прокуратуры, то необходимо отметить факт отсутствия в законе как самого понятия функции, так и их перечня. Это обстоятельство является причиной возникших в юридической литературе дискуссий.

Через анализ имеющихся точек зрения мной будет предпринята попытка дать свое определение функциям прокуратуры, а также сформировать их перечень. В научной и учебной юридической литературе существует общее мнение, согласно которому функции являются центральной правовой категорией, при помощи которой раскрываются сущность, иерархия и границы деятельности любого государственного органа, и органы прокуратуры не исключение.

¹ Гордиенко В.В. Конституционно-правовой статус прокуратуры. Монография. М.: Инфра-М, 2016. С. 34-37.

Функция (лат. - "functio") - деятельность, круг обязанностей, предназначение, исполнение, совершение, осуществление. Нормы о функциях прокуратуры содержатся в ряде действующих правовых актов. К примеру, Закон о прокуратуре даёт определение понятию прокуратуры через функцию надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, одновременно указывая на то, что это не единственная её функция (ст. 1). Также в названном законе подчеркивается невозможность выполнения органами прокуратуры функций, не возложенных на нее законом (ст. 3). Кроме того, в ст. 3 Закона о прокуратуре подчеркивается, что на прокуратуру РФ не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных федеральными законами. Парадоксальность этих положений состоит в том, что ни Конституция, ни Закон о прокуратуре понятия и перечня функций прокуратуры не содержат.

Об определении понятия функции в литературе встречаются всевозможные воззрения. Например, Ястребов В.Б. считает, что «под функциями следует рассматривать виды деятельности, совокупность которых составляет содержание деятельности в целом»¹.

Существует точка зрения о том, что функции прокуратуры составляют основное содержание деятельности органов прокуратуры в определенные периоды². Следует полагать, функция прокуратуры – это один из видов ее деятельности, прописанный в законе, проявляющийся в ее задачах, имеющий определенные предмет и объект, направленный на достижение конкретных целей, путем применения делегированных полномочий и правовых средств.

Совокупность функций определяет сущность той деятельности, ради осуществления которой актуальны и социально оправданы органы прокуратуры³. При этом важнейшим условием эффективности деятельности прокуратуры является полнота, внутренняя взаимосвязанность и

¹ Ястребов В.Б. Прокурорский надзор. М.: Профи, 2011. С. 107

² Прокурорский надзор / Под ред. А.Я. Сухарева. М., 2009. С. 89;

Кехлеров С.Г., Капинус О.С. Настольная книга прокурора. М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Издательство Юрайт, 2012. С. 33.

³ Ястребов В.Б. Там же. Прокурорский надзор. М.: Профи, 2011. С. 104 - 105.

взаимообусловленность функций, следующая из единства задач обеспечения законности и правопорядка¹.

Перейдем к перечню функций прокуратуры.

Поскольку функции прокуратуры устанавливаются исключительно федеральным законом, их перечень должен быть исчерпывающим. Однако, как ранее отмечалось в работе, это перечень четко не обозначен, поэтому данный вопрос до настоящего времени остается спорным.

Функции прокуратуры следующие:

а) надзорная функция, включающая надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина;

б) процессуальная функция, включающая уголовное преследование, возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования, координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участие в рассмотрении дел судами;

в) правозащитная функция, реализуя которую органы прокуратуры опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов, рассматривают заявления, жалобы и иные обращения о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов;

г) правотворческая функция, заключающаяся в праве прокурора вносить в законодательные органы предложения об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных нормативных правовых актов;

д) информационная функция, выполняя которую прокуратура информирует органы государственной власти и местного самоуправления, а также население о состоянии законности, выпускает специальные издания.

При реализации своих надзорных полномочий органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы. Проверки исполнения законов

¹Кехлеров С.Г., Капинус О.С. Там же. С. 63-64.

проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором¹.

В случае выявления нарушений при осуществлении надзорных полномочий, прокурор принимает регламентированные законом меры реагирования. Так, на противоречащий закону правовой акт прокурор или его заместитель приносит протест в орган или должностному лицу, издавшим его, в вышестоящий орган или в суд. Протест подлежит обязательному рассмотрению в десятидневный срок с момента его поступления. Представление об устранении нарушений вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны их устранить. Оно безотлагательно рассматривается, в течение одного месяца со дня его внесения принимаются исчерпывающие меры к устранению нарушений, а также причин и условий, способствующих их допущению. О принятых мерах в письменной форме сообщается прокурору.

Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении выносится в случаях установления обстоятельств его совершения и передается на рассмотрение уполномоченного на то органа или должностного лица.

Возможно предостережение должностных лиц о недопустимости нарушения закона, вносимое письменно для профилактики и упреждения правонарушений при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях².

¹ Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры, 4-е изд., изм. и доп. М.: Статут, 2017. С. 384-385 (624 с.)

² Рыжаков А.П. Правоохранительные органы: учебник для вузов. СПб.: Публицистъ, 2016. С. 198-199.

ЗПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР КАК ФУНКЦИЯ ПРОКУРАТУРЫ

3.1 Прокурорский надзор как самостоятельный государственно-властный институт универсального обеспечения законности

Раскрытие конституционно-правовой сущности прокурорского надзора, его места и роли в конституционном механизме современного государства возможно исключительно через анализ степени его конституционализации.

Необходимо повторить, что прокуратура в определённой степени – либо в организационном плане, в функциональном или статусном, пересекается с деятельностью законодательно закреплённых ветвей власти. Прокуратура выполняет особенную, свойственную только ей роль в системе их сдержек и противовесов¹.

Основной закон страны выделяет органы прокуратуры из общей системы государственных органов и одновременно отмечает ряд критериев для определения их функций и задач.

Все это нашло отражение в следующем:

- глава государства и Совет Федерации участвуют в процедуре назначения Генерального прокурора и его заместителей (ст. ст. 83, 102, 129 Конституции РФ);

- у Генерального прокурора есть полномочие по инициированию лишения парламентского иммунитета парламентария (ч. 2 ст. 98 Конституции РФ);

¹ Эрделевский А.М. О некоторых вопросах правового статуса прокуратуры // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 6.

- несмотря на имеющуюся конституционную связь прокуратуры и правосудия, она остается самостоятельной и независимой (ст. 118 Конституции РФ)¹.

Прокурорский надзор - самостоятельная форма государственно-властной деятельности.

Для него характерно следующее:

-это универсальная стабильная и действенная защита конституционно важных ценностей,

- он направлен на обеспечение правовой безопасности конституционных принципов, гарантирует стабильность институтов конституционно – правового статуса личности;

- не подменяет другие государственные органы;

- имеет межотраслевой характер;

- устанавливает координирующее положение прокуратуры во взаимоотношениях с другими органами государственного контроля;

- осуществляется как по инцидентным основаниям (обращениям), так и в инициативном порядке, однако для этого необходимы достаточные основания, указывающие на наличие конкретных признаков нарушений законов;

- в основном носит камеральный (документарный) характер, но возможны и выездные надзорные мероприятия².

В содержательном смысле надзорная деятельность прокуратуры интегральна.

Её комплексный характер определяется системным единством административных, юрисдикционных и правотворческих начал.

При всей вариативности прокурорского надзора нельзя не признать, что прокуратура – это, прежде всего, правоприменительный орган.

¹ Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 15.

² Капинус О.С. Конституционные основы деятельности прокуратуры Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2014. № 2. С. 11-12.

Он призван характерными только для него формами, средствами и методами, путем принятия властно-обязывающих актов и вовлечения в работу механизма государственного принуждения, обеспечивать неукоснительное исполнение и соблюдение Конституции РФ и законов, добиваться укрепления законности, правопорядка, поддерживать общественную безопасность по направлениям, составляющим управление государственными делами¹.

Административные основы надзорной деятельности дополнены юрисдикционной составляющей, направленной на установление в определенном порядке факты нарушений закона, оценку законности принятых нормативно-правовых актов и обеспечение с учетом итогов такой оценки восстановления нарушенных прав².

3.2 Прокурорский надзор – основная функция прокуратуры

Сегодня прокуратура - это гарант прав и свобод человека и гражданина, законных интересов страны³.

Все это достигается путем осуществления прокурорского надзора. Действующее законодательство не раскрывает данного понятия.

Однако, прокурорский надзор представляется мне в первую очередь как вид государственной деятельности. Деятельность эта осуществляется от имени государства. Она регламентирована и урегулирована нормами права. Суть ее состоит в проверке соблюдения Конституции РФ и исполнения законодательства. В ходе ее осуществления используются предусмотренные в законе полномочия. Цель – упреждение, пресечение, устранение нарушений

¹ Шобухин В.Ю. К вопросу о конституционно-правовом регулировании статуса российской прокуратуры // Российское право: образование, практика, наука. 2016. № 3. С. 60-61.

² Гулягин А.Ю. Прокуратура в системе правоохранительных органов административной юрисдикции / под ред. В.П. Рябцева. М.: Юрист, 2012. С. 19-20.

³ Бережкова Н.Ф. К вопросу о совершенствовании прокурорского надзора за деятельностью полиции // Административное право и процесс. 2016. № 1. С. 82.

закона, привлечение виновных лиц к соответствующей ответственности¹.

Необходимо отметить, что характер прокурорского надзора универсален. Он применим в большинстве областей функционирования государства, отличается уникальным субъектным составом, так как надзорную деятельность вправе осуществлять только уполномоченные на то законом субъекты - прокуроры².

Прокурорский надзор, по мнению большинства как теоретиков прокурорской и юридической науки, так и практикующих юристов, является основной функцией прокуратуры.

Он реализуется в каждом из следующих направлений деятельности:

а) надзор за исполнением законов:

- оправах и свободах человека и гражданина;
- при осуществлении и оперативно-розыскной деятельности и предварительного расследования;

- судебными приставами;

- при исполнении уголовных наказаний;

б) уголовное преследование;

в) участие в рассмотрении дел судами;

г) координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

д) правотворческая деятельность;

е) ведение уголовно-правовой статистики;

ж) выпуск специальных изданий.

Все обозначенные направления прокурорской деятельности связаны друг с другом.

Их основными целями являются обеспечение и укрепление законности, а также защита прав, интересов и свобод человека, гражданина, общества и

¹ Гальченко А.И. Функции прокуратуры Российской Федерации: спорные вопросы // Lex russica. 2014. № 11. С. 1348.

² Беляев В.П. Контроль и надзор: проблемы разграничения // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4. С. 199 - 207.

государства¹.

В каждое направление определяет специфику прокурорского надзора, а закон - конкретизирует полномочия прокуроров по устранению правонарушений, их проверке и принятию актов прокурорского реагирования.

Прокурорский надзор регулируется Конституцией РФ, регламентирующей надзор исполнением и соблюдением законов, Законом о прокуратуре, фиксирующим общие положения об органе, об организации деятельности и полномочиях органов прокуратуры, другими федеральными законами и международными договорами Российской Федерации².

Однако, стоит заметить, что вместе с тем до настоящего времени четко не определена процессуальная форма и рамки прокурорского надзора.

Их установление возможно в двух формах:

– через анализ Конституции Российской Федерации, Закона о прокуратуре, уголовного, административного, гражданского законодательства и так далее;

– путем конкретной регламентации процессуальных рамок надзора в Законе о прокуратуре, что позволит минимизировать двойственность и «пробельность» толкования возникающих в правоприменительной практике вопросов.

Поскольку данный вопрос является дискуссионным, установление четких процессуальных рамок надзора обязательно должно найти свое отражение в новом Законе о прокуратуре.

По объему прокурорский надзор должен соответствовать характеру нарушений.

Чрезмерный и тотальный подход в надзоре может привести к отрицательным явлениям:

¹Ласкина Н.В. Прокурорский надзор: М.:Юстицинформ, 2015. С. 42.

²Пойда Е. С. Тенденции и перспективы правового регулирования прокурорского надзора в РФ // Основы ЭУП. 2014. №3 (15). С. 15.

- коррупционных проявления;
- необоснованное использование человеческих ресурсов, отвлечение от других видов деятельности;
- финансовые государственные затраты;
- общественные волнения и негатив по отношению к внутренней политике государства.

Во избежание проявления указанных выше негативных последствий, необходимо закрепить в Законе о прокуратуре следующие вопросы:

- поводы, основания и пределы прокурорского надзора;
- цели проверок;
- субъекты инициирования проверок;
- вспомогательные субъекты, участвующие в проверке наряду с прокурором;
- порядок уведомления руководителя проверяемого органа о предстоящей проверке;
- права и обязанности проверяющих и проверяемых;
- сроки проведения проверки;
- итоговый документ проверки, а также требования к его форме и содержанию;
- возможность, порядок и сроки обжалования итогов проверки¹.

3.3 Виды (отрасли) прокурорского надзора

Общеизвестно, что прокуратуру называют надзорным органом.

Это утверждение, представляется не совсем корректно, поскольку неполно отражает ее сущность.

Помимо надзорной функции для органов прокуратуры характерны и иные ненадзорные функции.

¹ Ткачев И.В. Проблемы законодательного регулирования деятельности прокуратуры // Законность. 2014. № 12. С. 7 - 10.

Рассмотрим функции подробнее.

Прокурорский надзор осуществляется по следующим отраслям:

- за исполнением законов перечисленными в законе субъектами надзора, за соответствием издаваемых ими правовых актов законам;
- за соблюдением прав и свобод человека и гражданина;
- за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность и предварительное расследование;
- за исполнением законов судебными приставами;
- за исполнением законов органами и учреждениями, исполняющими наказание, применяющими меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу¹.

Ненадзорные функции прокуратуры следующие:

- участие в уголовном процессе с целью поддержания государственного обвинения, обеспечение его законности и обоснованности, реагирование на незаконные или необоснованные решения, приговоры, определения или постановления суда;
- уголовное преследование в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;
- координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью для повышения эффективности этой работы, противодействия коррупции, реализация иных установленных федеральными законами полномочий².
- проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.
- ведение государственного единого статистического учета заявлений и сообщений о преступлениях, состояния преступности, раскрываемости

¹ Андрюхина Э.П., Ахрем И.В., Бакурова Н.Н. и др. Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / под ред. С.А. Старостина. М.: Проспект, 2017. С. 182.

² Указ Президента РФ от 18.04.1996 № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (ред. от 07.12.2016) // Российская газета. № 83. 05.05.1996.

преступлений, состояния результатов следственной работы и прокурорского надзора, а также установление единого порядка формирования и представления отчетности в органах прокуратуры. Приказы Генерального прокурора по вопросам статистического учета обязательны для всех органов власти;

- разрешение заявлений, жалоб и иных обращений о нарушении законов, прав и свобод.

- правотворческая деятельность, внесение в законодательные органы предложений об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных нормативных правовых актов.

- международное сотрудничество, оказание правовой помощи в борьбе с преступностью, участие в разработке международных договоров Российской Федерации¹.

Суть всех отраслей прокурорской деятельности состоит в осуществлении надзора за законностью в той или иной сфере. В ходе надзорной деятельности прокурорами используются одни и те же полномочия и правовые средства. Разница заключается лишь в предмете надзора.

Задача прокурорского надзора состоит в том, чтобы выявить незаконные акты, издаваемые установленными в законе субъектами надзора, установить нарушителей, принять меры для устранения нарушений и обстоятельств, способствовавших его совершению².

В рамках конкретной отрасли надзора выделяются его подотрасли. Это, к примеру, надзор за исполнением законов о труде. В каждом направлении

¹ Петухов Н.А., Мамыкин А.С. Правоохранительные и судебные органы России: учебник. М.: Российский государственный университет правосудия, 2015. С. 147-149.

² Авдонкин В.С., Бобринев В.А., Диордиева О.Н. Правоохранительные и судебные органы России: учебник. М.: Российский государственный университет правосудия, 2015. С. 212-216.

допустимо наличие поднаправлений. Например, надзор за соблюдением прав работников на охрану труда и его безопасность¹.

Осуществление прокурорского надзора – это, бесспорно, основополагающая функция прокуратуры.

Однако умаление иных названных мной выше функций недопустимо. Этот принцип прослеживается и в организационно-распорядительных документах Генерального прокурора Российской Федерации, в которых справедливо отмечается значимость каждой функции.

Так, к примеру, поддержание государственного обвинения предписано считать одной из приоритетных функций прокуратуры. И с этим нельзя не согласиться, поскольку от грамотно построенной речи и профессионализма государственного обвинителя зависит как законность и справедливость приговора, восстановление социальной справедливости, профилактика совершения новых преступлений, так и судьба человека².

Перечень описанных мной выше функций прокуратуры, признанный большинством теоретиков юридической литературы, не носит исчерпывающий характер.

К примеру, несмотря на полномочие прокурора возбуждать дела об административных правонарушениях и проводить административное расследование, административное преследование не выделено законодателем в отдельную функцию. Предлагается, что эту функцию необходимо включить в уже имеющийся перечень. Объясняется это тем, что с учетом исключительной компетенции прокурора по рассмотрению в порядке КоАП РФ обращений, содержащих данные о наличии событий административных правонарушений, он не вправе перепоручить это каким-либо иным органам или должностным лицам. Этот вид деятельности является не надзорным, а самостоятельным видом, что обоснованно дает право на постановку вопроса

¹Кехлеров С.Г., Капинус О.С. Настольная книга прокурора. М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Издательство Юрайт, 2012. С. 192-193.

² «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» [Электронный ресурс]: Приказ Генерального прокурора РФ от 25 декабря 2012 г. № 46. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс»

о выделении административного преследования в качестве самостоятельной функции. На сегодняшний день данный вопрос юридической литературе остается на стадии дискуссии¹.

В юридической литературе предлагается выделение в качестве самостоятельной функции контроль за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам².

Кроме того, прокуратура также осуществляет деятельность по разъяснению законодательства, целью которой является преодоление правового нигилизма и повышение правовой культуры населения³.

Правовое просвещение - один из способов привития членам общества уважения к защищаемым правом социальным ценностям, воспитания у них навыков пользоваться конституционными правами и гарантиями и эффективно отстаивать их. Данную функцию также предлагаю включить в качестве одной из основных ненадзорных функций прокуратуры.

Таким образом, возможна следующая классификация функций органов прокуратуры по их конституционной юридической иерархии:

– основные - оказывающие специфическое, характерное исключительно прокуратуре, надзорное воздействие на состояние законности в главных областях общественных отношений;

– дополнительные - не обязательно отражающие специальное предназначение прокуратуры, оказывающие регулятивное влияние в иных сферах общественных отношений, например, праворазъяснение, правотворчество и другие;

¹ Винокуров А.Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 52 - 56;

Винокуров А.Ю. Участие прокурора в административном преследовании должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции // Административное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 30-35.

² Винокуров А.Ю. Контроль за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам как самостоятельная функция прокуратуры // Административное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 108 - 112.

³ Приказ Генерального прокурора РФ от 10 сентября 2008 г. № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» (ред. от 22 апреля 2011 г.) // Законность. 2008. № 10.

– вспомогательные - обеспечивающие эффективность деятельности органов прокуратуры¹.

В заключении стоит отметить, что отсутствие правовой конкретики по данному вопросу влечет возникновение острых полемик как об определении правовых категорий функций и основных направлений деятельности, так и о целесообразности выделения иных функций. Поэтому в целях придания органам прокуратуры определенности и значимости, имеется потребность в законодательном закреплении понятий «функция» и «основные направления деятельности» прокуратуры, а также перечня функций и подфункций прокуратуры².

¹ Гулягин А.Ю. Правовая природа функций прокуратуры // Российская юстиция. 2011. № 11. С. 51.

² Гальченко А.И. Функции прокуратуры Российской Федерации: спорные вопросы // Lex russica. 2014. № 11. С. 1346 - 1359.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В завершении необходимо отметить, что прокуратура прошла долгий и нелегкий исторический путь становления и развития.

Проводимые в последние годы масштабные реформы, осуществление национальных проектов требуют нового качества прокурорского надзора. Правозащитные и правоохранительные возможности прокуратуры должны действительно оказывать содействие развитию демократического правового государства. От этого в большей степени зависят благосостояние и правовая защищенность граждан, безопасность и интересы государства.

Генеральный прокурор Российской Федерации Юрий Яковлевич Чайка отмечает, что действующий статус, перечень функций и круг полномочий прокуратуры в целом соответствуют задачам, стоящим перед ней, и реалиям современного этапа развития российского общества.

Однако это не означает, что система органов прокуратуры не нуждается в совершенствовании. Очевидно, что сильное государство не может существовать без сильных органов прокуратуры. Для этого необходимо постоянное развитие с учетом исторических ценностей и тенденций развития общественных отношений.

Более результативное и эффективное функционирование прокурорского надзора, как и всей многосторонне направленной деятельности прокуратуры, напрямую зависит от совершенствования законодательства, регулирующего организацию и деятельность прокуратуры. Поэтому главной задачей на сегодняшний день является дальнейшее развитие и модернизация органов

прокуратуры одновременно с динамично развивающимся обществом¹.

Усложнение общественных отношений, множественность экономических, социальных и политических отношений, расширение круга субъектов государственного управления, появление новых органов и организаций, действия и акты которых не должны противоречить конституции и законам, равно как необходимость не только сохранить, но и упрочить при соответствующем реформировании в новых условиях государственно-правовые структуры - все это выступает побудительной причиной активизации общего надзора прокуратуры².

В настоящее время немалую сложность в реализации возложенных на органы прокуратуры полномочий и функций представляет несовершенство действующего законодательства, регулирующего деятельность прокуратуры. Закон о прокуратуре изжил себя. Необходим новый подход к определению статуса прокуратуры, расширению полномочий надзорного ведомства для эффективного и реального обеспечения верховенства закона на всей территории Российской Федерации³.

Рассматривая в ходе исследования конституционно-правовой статус российской прокуратуры, невольно приходишь к выводу о неполноте делегированных Генеральному прокурору Российской Федерации полномочий, необходимых для надлежащего обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Анализ действующего законодательства показал:

– несовершенство действующего законодательства - основного его источника - Закона о прокуратуре,

¹ Долгополов П.С. Прокурор: полномочия, основания и порядок деятельности[Электронный ресурс]: Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс»

² Бойцова В.В. Актуальные проблемы общенадзорной деятельности прокуратуры // Правоведение. 1991. № 2. С. 82; Грошевой Ю.М., Полянский Ю.Е. Рецензия на книгу Даева В.Г., Маршунова М.Н. «Основы теории прокурорского надзора». Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1990 // Правоведение. 1991. № 6. С. 113.

³ Ткачев И.В. Прокуратура как государственный орган с особым статусом // Законность. 2014. № 9. С. 19 - 21.

– неурегулированность прокурорской деятельности, отсутствие регламентированного статуса прокурора,

– неполноту полномочий Генерального прокурора Российской Федерации, необходимых для надлежащего обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

В ходе исследования выявлены существенные проблемы и пробелы законодательного плана, в целях устранения которых предложены собственные определения некоторых основополагающих понятий, а также дополнений и изменений действующих нормативно-правовых актов.

Так, в связи с отсутствием отвечающего современным реалиям законодательства, регулирующего деятельность органов прокуратуры, не дано понятия полномочиям прокурора.

Предложено следующее определение: полномочия прокурора - это регламентированный действующим законодательством объем прав и обязанностей, используемый прокурором для публичного выражения его воли в форме соответствующих актов-решений или актов-действий при наличии достаточных на то оснований.

Не дано понятия «предмету» и «объекту» деятельности прокуратуры, поэтому остается актуальной проблема теоретического обоснования сущности и содержания понятий объекта и предмета прокурорского надзора.

Считаю, что объект прокурорской деятельности - это юридические явления, вырабатываемые субъектами социальной деятельности, проявляющиеся в форме их юридических актов-действий (бездействия) или юридических актов-решений и подвергающиеся воздействию прокуратуры в пределах установленных законом функций и компетенции для достижения целей прокурорской деятельности.

Предмет прокурорской деятельности - свойство ее объекта, подлежащее с использованием полномочий прокурора и предусмотренных законом правовых средств исследованию, уяснению и оценке прокуратурой

для определения в нем положительных или отрицательных для целей прокурорской деятельности качеств, возможности и необходимости сохранения и использования положительных из них, отмены, прекращения, устранения, изменения или преобразования отрицательных.

Отсутствует в законе и понятие функции прокуратуры, а также их перечня.

На мой взгляд, функция прокуратуры – это один из видов ее деятельности, прописанный в законе, проявляющийся в ее задачах, имеющий определенные предмет и объект, направленный на достижение конкретных целей, путем применения делегированных полномочий и правовых средств.

Перечень функций прокуратуры четко не обозначен, что дает основания предложить дополнительное выделение таких функций, как административное преследование, контроль за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам, официальное разъяснение законодательства.

Кроме того, отсутствует понятие прокурорского надзора.

На мой взгляд – это вид государственной деятельности, осуществляемой именем государства, регламентированной и урегулированной правовыми нормами, для проверки соблюдения Конституции РФ и исполнения законодательства через использование предусмотренных в законе полномочий для упреждения, пресечения, устранения нарушений закона, привлечения виновных лиц к соответствующей ответственности.

На основании вышеизложенного предлагаю внести изменения в действующий закон «О прокуратуре Российской Федерации», в котором:

- отразить место прокуратуры в системе органов государственной власти,
- дать основополагающие для прокурорской деятельности понятия полномочий прокурора, объекта и предмета прокурорской деятельности, функций прокуратуры, прокурорского надзора и так далее,

– определить правовой статус прокурора, процессуальную форму и рамки прокурорского надзора.

Закрепить обязанность прокурора по регистрации в Книге учета сообщений о преступлениях (КУСП) в случае выявления нарушений уголовного закона и установления лица, возможно причастного к его совершению, материала проверки и обеспечению проведения дальнейшей проверки в рамках УПК РФ.

Добавит в ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации ч. 2.2, в соответствии с которой прокурор будет полномочен в целях обеспечения верховенства закона, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, самостоятельно возбуждать уголовные дела.

Кроме того, Президенту России В.В. Путину также предложено на законодательном уровне обеспечить реальную независимость прокурора, наделив его правом на возбуждение уголовных дел для защиты граждан, на защиту прав граждан по гражданским делам в любой инстанции, согласование ходатайств следователю на обращение в суд за санкцией на арест или производство обыска и тому подобное¹.

Также предлагаю включить прокурора в число субъектов, полномочных проводить проверки в порядке, предусмотренном ст.144 - 145 УПК РФ.

Наделить прокурора правом активного участия на досудебной стадии в уголовном преследовании, в том числе путем вынесения постановления о привлечении лица в качестве обвиняемого, оценки правильности и корректировки данной органом расследования квалификации деяния, инкриминируемого лицу, подвергаемому уголовному преследованию. Изложенные полномочия должны быть подкреплены возможностью прокурора опосредованно влиять на процесс сбора доказательств путем дачи

¹ Путину предложили расширить полномочия прокуроров: Право. Ру [Электронный ресурс]. www.pravo.ru/news/view/145494 (дата обращения: 06.11.2017).

письменных указаний о направлении расследования и установлении обстоятельств совершенного преступления, если орган следствия бездействует или не проявляет достаточной активности в осуществлении уголовного преследования.

Считаю предложения рациональными и хочу отметить, что предложения по расширению полномочий прокурора в указанных сферах предлагались мной в авторской научной работе «Прокурорский надзор как функция прокуратуры Российской Федерации».

Уверен, что обозначенные мной проблемы законодательного регулирования оставшихся вне правовой регламентации вопросов в сфере прокурорского надзора и предложенные мной варианты их решения поспособствуют повышению эффективности защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых интересов общества и государства.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

2. Федеральный Конституционный Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 6. Ст. 548.

3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2017) // Российская газета. № 249, 22.12.2001.

4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 29.10.2017)// Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). ст. 1.

5. Федеральный закон от 23.05.2015 № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»// Российская газета. № 111. 26.05.2015.

6. Федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» (в ред. от 22 декабря 2014 г.)// Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 15.

7. Федеральный закон Российской Федерации от 6 июня 2007 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 24. Ст. 2833.

8. Федеральный закон Российской Федерации от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 24. Ст. 2830.

9. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.08.2017) // Российская газета. № 202, 08.10.2003.

10. Федеральный закон Российской Федерации от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» (ред. от 28.12.2016) // Российская газета. № 139. 20.07.1995.

11. Федеральный закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.08.2017) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 20.02.1992. – № 8. – ст. 366.

12. Указ Президента РФ от 18.04.1996 № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (ред. от 07.12.2016) // Российская газета. № 83. 05.05.1996.

13. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» (ред. от 12.04.2017) [Электронный ресурс] // СПС «Консультант плюс».

14. Приказ Генерального прокурора РФ от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» (ред. от 22 апреля 2011 г.) // Законность. 2008. № 10.

15. Приказ Генерального прокурора РФ от 25.12.2012 № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс»
16. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1999 г. № 17-П // Собрание законодательства РФ. 1999. №51. Ст. 6364.
17. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 июня 2004 г. № 13-П // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2804.
18. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 мая 2005 г. № 5-П // Собрание законодательства РФ. 2005. № 22. Ст. 2194.
19. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июля 2013 г. № 16-П // Собрание законодательства РФ. 2013. № 28. Ст. 3881.
20. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 г. № 3-П // Собрание законодательства РФ. 2000. № 9. Ст. 1066.
21. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июля 2000 г. № 129-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. 2000.
22. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2005 г. № 94-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. 2005. № 5.
23. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 июня 2011 г. № 793-О-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2011.
24. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2012 г. № 1316-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2012.

25. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2014 г. № 1728-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2014.

26. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июля 2002 г. № 204-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2002.

27. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 18 декабря 2007 г. № 831-О-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2007.

28. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 28 мая 2009 г. № 589-О-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2009.

29. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2010 г. № 547-О-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2010.

30. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 20 октября 2011 г. № 1365-О-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2011.

31. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2013 г. № 200-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2013.

32. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 ноября 2013 г. № 1782-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2013.

33. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 20 февраля 2014 г. № 402-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2014.

34. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 сентября 2014 г. № 2156-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2014.

35. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 февраля 2008 г. № 86-О-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2008.

36. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2009 г. № 1340-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2009.

37. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 2011 г. № 90-О-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2011.

38. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2011 г. № 449-О-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2011.

39. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 1156-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2012.

40. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2013 г. № 325-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2013.

41. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2014 г. № 1573-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2014.

42. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2005 г. № 84-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2005.

43. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 110-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2005.

44. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 февраля 2012 г. № 270-О-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2012.

45. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 23 октября 2014 г. № 2344-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2014.

46. Полное собрание законов Российской империи. Второе собрание. Т. 37 (1862). СПб., 1865. № 38761. С. 151.

47. Положение о прокурорском надзоре, утвержденное Постановлением ВЦИК от 28 мая 1922 г. // Известия ВЦИК. 1922. 16 июня (утратил силу).

48. Полное собрание законов Российской империи. Первое собрание. Т. 6 (1720 - 1722). СПб., 1830. № 3877, 3880, 3979.

Научная и учебная литература

49. Гордиенко В.В. Конституционно-правовой статус прокуратуры. Монография. М.: Инфра-М, 2016. 176 с.

50. Сыдорук И.И. Государственно-правовое обеспечение правопорядка в Российской Федерации: Монография. М.: Статут, 2016. 196 с.

51. Бессарабов В.Г. Прокуратура в системе органов государственного контроля: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2015. 256 с.

52. Еруфимов К.В. Принципы прокурорского надзора: автореф. дис. ... доктора юрид. наук. Новосибирск, 2015. 253 с.

53. Шапсугов Д.Ю. Теоретико-правовые основы юридической деятельности в условиях формирования правового государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2014. 263 с.

54. Авдонкин В.С., Бобренев В.А., Диордиева О.Н. Правоохранительные и судебные органы России: учебник. М.: Российский государственный университет правосудия, 2015. 313 с.

55. Андрюхина Э.П., Ахрем И.В., Бакурова Н.Н. и др. Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / под ред. С.А. Старостина. М.: Проспект, 2017. 336 с.

56. Винокуров А.Ю., Винокуров К.Ю., Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор: учебник. М.: Юрайт, 2013. 220 с.
57. Винокуров А.Ю. Понятие прокурорских полномочий и источники их правового закрепления. Прокурорский надзор: учебник / под общ. ред. О.С. Капинус. М.: Юрайт, 2015. 228 с.
58. Казанник А.И., Костюков А.Н. Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. М.: Проспект, 2015. Т. 2. 528 с.
59. Капинус О.С. Прокурорский надзор. Особенная и специальная части: учебник для академического бакалавриата. 3-е изд. М.: Юрайт, 2016. 455 с.
60. Коробейников Б.В. Основные понятия прокурорского надзора // Прокурорский надзор: учебник / под ред. проф. Ю.Е. Винокурова. 10-е изд. М.: Юрайт, 2014. 344 с.
61. Ласкина Н.В. Прокурорский надзор: учебник. М.: Юстицинформ, 2015. 176 с.
62. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник / под общ. ред. А.В. Малько. М.: Дело, 2016. 509 с.
63. Петухов Н.А., Мамыкин А.С. Правоохранительные и судебные органы России: учебник. М.: Российский государственный университет правосудия, 2015. 534 с.
64. Рыжаков А.П. Правоохранительные органы: учебник для вузов. СПб.: Публицистъ, 2016. 487 с.
65. Рябцев В.П. Прокурорский надзор: учебник, 2-е изд. М.: Дрофа, 2014. 269 с.
66. Тришин Е.А., Сухарев А.Я. Прокурорский надзор: учебник для вузов. М.: Инфра-М, 2015. 292 с.
67. Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры. 4-е изд., изм. и доп. М.: Статут, 2017. 624 с.

68. Белкин А.А. Вопросы конституционности в деятельности прокуратуры // Конституционная законность и прокурорский надзор. К 275-летию российской прокуратуры. М.: Инфра-М, 1997. 186 с.

69. Винокуров А.Ю. Актуальные вопросы организации и деятельности прокуратуры. Избранные статьи. 2-е изд., доп. М.: Проспект, 2015. Раздел 6. Конституционные требования по закреплению полномочий прокурора и фактическая их реализация. 446 с.

70. Гулягин А.Ю. Прокуратура в системе правоохранительных органов административной юрисдикции / под ред. В.П. Рябцева. М.: Юрист, 2012. 76 с.

71. Кехлеров С.Г., Капинус О.С. Настольная книга прокурора. М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Издательство Юрайт, 2012. 845 с.

72. Крюков В.Ф. Прокурорский надзор: учебное пособие. Изд-е 2. М.: НОРМА, 2015. 224 с.

73. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. М.: Публицист, 1889. 362 с.

74. Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. 156 с.

75. Сухарев А.Я. Прокурорский надзор. М.: Профи, 2009. 286 с.

76. Уортман Р. Властители и судии. Развитие правового сознания императорской России. М.: Lex, 2004. 405 с.

77. Ястребов В.Б. Прокурорский надзор. М.: Профи, 2011. 277 с.

78. Дранников В.Н. Курс лекций по дисциплине «Прокурорский надзор». Таганрог, 2014. 87 с.

79. Казанцев С.М. История царской прокуратуры. СПб., 1993. 177 с.

80. Кони А.Ф. За последние годы. СПб., 1898. 876 с.

81. Концепция судебной реформы в Российской Федерации. М., 1992. 331 с.

Публикации в научных журналах, сборниках и СМИ

82. Абдуллаев Э.М., Гутиев З.С. Новеллы Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и некоторые аспекты процедуры назначения на должность прокурора субъекта Российской Федерации // Современное право. 2016. № 5. С. 40 - 42.

83. Амирбеков К.И. Объект и предмет прокурорской деятельности: теоретический подход // Российский следователь. 2016. № 24. С. 49 - 52; 2017. № 3. С. 46 - 51.

84. Амирбеков К.И., Магомедов М.А. Полномочия прокурора и их классификация // Юридический мир. 2016. № 2. С. 39 - 44.

85. Безруков А.В. Конституционно-правовые основы обеспечения правопорядка органами прокуратуры в России // Российская юстиция. 2016. № 1. С. 3 - 9.

86. Беляев В.П. Контроль и надзор: проблемы разграничения // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4. С. 199 - 207.

87. Бережкова Н.Ф. К вопросу о совершенствовании прокурорского надзора за деятельностью полиции // Административное право и процесс. 2016. № 1. С. 82 – 89.

88. Бессарабов В.Г. Дореформенная (петровская) прокуратура (1772 - 1864 гг.) // Журнал российского права. 2002. № 8. С. 28-34.

89. Бойцова В.В. Актуальные проблемы общенадзорной деятельности прокуратуры // Правоведение. 1991. № 2. С. 79-84.

90. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 9 - 23.

91. Буланова Н.В. Принципы, предмет, объект и пределы прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия // Вестник Академии Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2014. № 6. С. 42-47.

92. Васильева Т.Ю. О необходимости создания института следственных судей в рамках политики государства по совершенствованию российской судебной системы // Право и политика. 2015. № 1. С. 25-31.

93. Викторов И.С. Прокуратура: статус на рубеже тысячелетий // Законность. 2000. № 12. С. 20-26.

94. Винокуров А.Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 52 – 56.

95. Винокуров А.Ю. Участие прокурора в административном преследовании должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции // Административное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 30-35.

96. Винокуров А.Ю. Контроль за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам как самостоятельная функция прокуратуры // Административное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 108 - 112.

97. Винокуров А.Ю. Объекты и субъекты прокурорского надзора // Вестник Академии Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2014. № 3. С. 23-28.

98. Головкин Л.В. Развитие российского предварительного следствия и сравнительно-правовые архетипы досудебного производства // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения: Сборник научно-практических трудов / под ред. А.И. Бастрыкина. М.: Академия СК России, 2014. Вып. 3. С. 191.

99. Романин Д.А. Прокурорский надзор как функция прокуратуры РФ // Ежемесячный международный научный журнал «INTERNATIONALSCIENCEPROJECT». Часть 1. № 6. 2017. С. 57-58.

100. Быть прокурором в наши дни не просто: выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на Всероссийском совещании прокуроров // Российская газета. 2001. 13 января.

101. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г. // Российская газета. 2014. 5 декабря.

102. Проверять, но не бесконечно // Ведомости. 2015. 18 февр.

103. Прокуратуре временно прописан другой закон // Независимая газета. 2015. 18 февр.

104. Сроки поджимают // Новые известия. 2015. 18 февр.

Источники на электронных носителях

105. Барабаш А.С. Соотношение понятий «объект» и «предмет» познания и использование их при описании уголовно-процессуальной деятельности // Юридическая наука и юридическое образование в России на рубеже веков: состояние, проблемы, перспективы: Материалы региональной научно-практической конференции. Тюмень: ТГУ, 2001. Ч. 3. С. 41 - 45. [Электронный ресурс] URL: <http://law.sfu-kras.ru/data/method/e-library-kup/Papers> (дата обращения: 23.09.2017).

106. Перечень поручений Президента РФ, утвержденного 2 декабря 2014 г. по итогам заседания Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. [Электронный ресурс] URL: <http://kremlin.ru/assignments/47174>.

107. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации: [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/history> (дата обращения: 14.09.2017).

108. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации: [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/stat> (дата обращения: 22.10.2017)

109. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации: [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1108807> (дата обращения: 23.09.2017).