

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

Юридический факультет

Кафедра «Правосудие»

Направление подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»
(код)

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

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ
на тему:
Общий надзор прокуратуры за исполнением законов Российской
Федерации

Студент 153ЮМ4 _____ Купцова Наталья Александровна
(подпись, дата)

Научный руководитель _____ к.ю.н. Вершинин Вадим Борисович
(подпись, дата)

Консультанты:

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

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

Нормоконтролер: доцент _____ Яшина А.А.
(должность) (подпись, дата) (фамилия, инициалы)

Рецензент: _____ Борисов Д.И.
(должность) (подпись, дата) (фамилия, инициалы)

Работа допущена к защите в (протокол заседания кафедры от _____ 2017 № ____)
Заведующий кафедрой «Правосудие» _____ Терёхин В.А.
(подпись, дата) (фамилия, инициалы)

Работа защищена с оценкой _____ (Протокол от _____ 2017 г. № ____)
Секретарь ГЭК _____ Козакова П.В.
(подпись, дата) (фамилия, инициалы)

Пенза 2017 г.

ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Юридический факультет

Направление «Юриспруденция»

УТВЕРЖДАЮ

заф. кафедрой «Правосудие»

к.ю.н. _____ В.А. Терёхин

_____ 2017 г.

ЗАДАНИЕ

на выпускную квалификационную работу
студента гр. № 153ЮМ4 Купцовой Н.А

1. Тема работы: Общий надзор прокуратуры за исполнением законов Российской Федерации.

2. Научный руководитель: к.ю.н. доц. каф. «Правосудие»

В.Б. Вершинин

3. Дата выдачи задания: 16.12.2015 г.

4. Срок сдачи студентом законченной работы:

5. Перечень подлежащих разработке вопросов:

- рассмотреть нормативно-правовое обеспечение деятельности прокуратуры по осуществлению надзора за исполнением законов;
- раскрыть механизм прокурорского надзора за исполнением законов Российской Федерации;
- исследовать предмет и цели прокурорского надзора за исполнением законов;
- рассмотреть полномочия прокурора по надзору за исполнением законов, полномочия прокурора по выявлению и устранению нарушений законов;
- изучить актуальные проблемы общего надзора;
- предложить пути повышения эффективности организации общего надзора.

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

Раздел	Консультант	Подпись, дата	
		Задание выдал	Выполненное задание принял
Введение		16.12.2015 Вершинин В.Б.	29.01.2016 Вершинин В.Б.
Общие положения о прокуратуре.		01.02.2016 Вершинин В.Б.	22.08.2016 Вершинин В.Б.
Организация прокурорского надзора за исполнением законов (общий надзор)		23.08.2016 Вершинин В.Б.	07.02.2017 Вершинин В.Б.
Проблемы общего надзора прокуратуры за исполнением законов		08.02.2017 Вершинин В.Б.	20.04.2017 Вершинин В.Б.
Заключение		21.04.2017 Вершинин В.Б.	29.11.2017 Вершинин В.Б.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ПРОКУРАТУРЕ.....	11
1.1 Основные исторические этапы становления российской прокуратуры.....	11
1.2 Правовые основы деятельности прокуратуры Российской Федерации.....	36
2. ПРОКУРОСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ (ОБЩИЙ НАДЗОР).....	49
2.1 Сущность, объект, предмет и задачи прокурорского надзора за исполнением законов.....	49
2.2 Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов.....	53
2.3 Правовые средства реагирования прокурора на выявленные правонарушения.....	55
3. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЩЕГО НАДЗОРА ПРОКУРАТУРЫ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ЕГО ЭФФЕКТИВНОСТИ.....	60
3.1 Проблемы реформирования правового статуса Российской прокуратуры.....	60
3.2 Повышение эффективности прокурорского надзора.....	67
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	83
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	87

ВВЕДЕНИЕ

Надзор за точным и единообразным исполнением законов в Российской Федерации является основным предназначением органов прокуратуры. Прокуратура является главным и единственным государственным органом в стране, который выполняет эти функции в Российской Федерации.

В 2017 году исполнилось 295 лет со дня образования российской прокуратуры. С момента образования прокуроры стоят на страже закона, обеспечивая правую защиту граждан, государственных и общественных интересов.

Прокурорский надзор это самостоятельная форма государственной деятельности стоящая рядом с законодательной, исполнительной и судебной властью. Это указано в Федеральном законе «О прокуратуре РФ»¹. Прокуратура организует и осуществляет свою деятельность в пределах своей компетенции, независимо от федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории РФ законами. Общий прокурорский надзор в системе государства выполняет свойственную только ей функцию, по своим полномочиям не входит в структуру власти, управления или правосудия. Прокурорский надзор это самостоятельный вид государственной деятельности, осуществляемый в специфической форме разными, не подчиненными друг другу органами.

Работники прокуратуры постоянно сотрудничают с органами всех ветвей власти, работают в контакте с ними, для совершенствования функционирования государственно-правового механизма. Это выражается, в тесном участии прокуроров в парламентских и иных слушаниях по обсуждению проектов различных законов, заседаниях различных органов власти по вопросам укрепления законности, присутствии

¹ 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. - С.366.

представителей прокуратуры на заседаниях палат Федерального Собрания РФ, заседаниях представительных органов регионального и муниципального уровней, даче заключений на проекты законов и подзаконных актов, подготовке ответов на запросы депутатов, участии в заседаниях судов, представлении Генеральным прокурором РФ ежегодного доклада Президенту РФ о проделанной работе и состоянии законности правопорядка, информировании представительной и исполнительной власти всех уровней о состоянии законности в стране, проведение консультаций по различным правовым вопросам представителям власти и других направлениях сотрудничества.

Органы прокуратуры обеспечивают реальную правовую защиту прав миллионов российских граждан. В 2016 г. около 3 млн. 200 тыс. нарушений закона, или почти 62% от их общего количества, выявлено прокурорами в сфере соблюдения прав и свобод человека. В 2016 году прокурорами выявлено более 975 тыс. нарушений трудовых прав граждан. В целях устранения данного нарушения приняты необходимые меры реагирования. По удовлетворенным протестам прокуроров изменен и отклонен около 33 тыс. незаконных правовых актов; судом удовлетворено 324 тыс. исков на сумму 9,3 млрд. руб.; внесено 71,7 тыс. представлений, по результатам, рассмотрения которых 58,8 тыс. лиц привлечено к дисциплинарной ответственности; по постановлению прокурора к административной ответственности привлечено 55,2 тыс. должностных лиц; по материалам прокурорских проверок органами следствия возбуждено 1278 уголовных дел.

В 2016 г. благодаря принятым мерам реагирования погашена задолженность по заработной плате работникам на сумму свыше 28,5 млрд. руб.

Особенно важной составляющей правозащитной деятельности органов прокуратуры является рассмотрение обращений.

Из года в год все больше поступает заявление от граждан, представителей юридических лиц, общественных организаций, что свидетельствует о высоком рейтинге прокуратуры.

В 2016 году количество поступивших письменных обращений в прокуратуру увеличилось на 7%, составив 4,7 млн., а на личный прием к прокурорам обратилось более 1 млн. человек.

Подавляющее их большинство связано с нарушением жилищного и трудового законодательства, неисполнением судебных решений, нарушением прав юридических лиц, а также по вопросам охраны природы.

По результатам рассмотрения обращений прокурорами в целях устранения нарушений законов, внесено 150 тыс. представлений, для восстановления прав граждан в суды направлено 240 тыс. исков.

Из всего перечисленного выше можно сделать выводы о том, что, данная тема магистерские диссертации достаточно актуальна в настоящее время, так как общий прокурорский надзор является одним из важнейших способов обеспечения законности в деятельности всех ветвей власти РФ в стране.

Объектом исследования является совокупность правоотношений возникающих в ходе осуществления надзора прокуратуры за исполнением законов Российской Федерации.

Предметом исследования выступили теоретические и практические вопросы, связанные с понятием, значением института прокурорского надзора за исполнением законов; содержанием и основными направлениями надзора прокурора за исполнением законов.

Цель исследования состоит в изучении основных направлений и методов прокурорского надзора за исполнением законов и принимаемых правовых актов, выявление существенных проблем и предложения возможных путей их решения.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- изучить историю возникновения прокуратуры в РФ;
 - раскрыть понятие и сущность прокурорского надзора;
 - изучить полномочия прокурора при осуществлении своих функций;
- проанализировать организацию работы по надзору за исполнением законов и принимаемых правовых актов;
- исследовать полномочия прокурорского надзора;
 - изучить правовые средства реагирования прокурора на выявляемые правонарушения;
 - выделить основные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов и принимаемых правовых актов;
 - определить пути совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов и принимаемых правовых актов
 - внести предложения по изменению нормативных правовых актов.

Степень научной разработанности проблемы. Исследование проведено с учетом лучших предшествующих достижений отечественной юридической науки.

Методологической базой диссертационного исследования является диалектический метод научного познания, общенаучные методы такие как, анализ, синтез, дедукция, индукция. Также в работе использовались в качестве частных методов сравнительно - исторический, правовой, структурно-функциональный и другие методы. Метод описания был использован при изучении становления и развития прокуратуры, а также при изучении организации работы прокуратуры в современных условиях. Анализ применялся при рассмотрении особенностей исторического развития прокуратуры, при выявлении существующих проблем в современной России. Активно применялись социологические приемы: изучение, анализ и обобщение практики работы прокуратуры, опросы практических работников правоохранительных органов. Для подведения итогов, написания выводов и заключительных положений к параграфам и главам был использован метод обобщения.

Эмпирическую базу работы составляют материалы, полученные автором в ходе изучения выступления Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на расширенном заседании в Генеральной прокуратуре Российской Федерации, посвященном 295-летию образования органов прокуратуры. Рассмотрен и проведен анализ статистических данных предоставленных на сайте Генеральной Прокуратуры Российской Федерации.¹

Теоретической базой исследования послужили труды советских, российских и зарубежных правоведов по общей теории права, конституционному праву, прокурорскому надзору отражающие различные точки зрения на данную тему.

Вопросы исторического становления исследованы на основании трудов Д.С. Амирова, В.Г.Бессарабова, С.Н.Бочаровой, И.С. Викторова, Ю.Е. Винокурова, О.А. Галустяна, В.В. Гошуляка, А.П. Лапиной, А.Х. Казариной, О.С. Капинус, Ф.М.Кобзарев, М.Н. Марщунов, Н.В. Мельников, В.П. Рябцев, А.Н.Савенков, А.Ф. Смирнов, Н.В. Субанова, А.Я.Сухарев и другие.

Вопросы организации общего прокурорского надзора прокуратуры и прочие отдельные вопросы исследованы на основе трудов Н.Н. Бакурова, И.Д. Беяева, Н.Д. Бута, Г.С. Вайнштейн, Ю.В. Гепп, О.В. Гречишникова, А.Е. Ежова, А.Л. Протопопов, А.П. Рыжаков.

Практическая значимость проведенного исследования определяется возможностью использовать его результаты в процессе совершенствования Российского законодательства по статусу прокуратуры. Теоретические положения магистерской диссертации могут быть использованы в процессе преподавания таких курсов, как «Общий прокурорский надзор», а так же на уроках «Истории России» и «Права».

Нормативную базу исследования составили: Конституция РФ, федеральные конституционные законы, нормы действующего и

¹ Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации: [Электронный ресурс]. URL: [http:// genproc.gov.ru/ smi/news/genproc/news-1108807](http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1108807) (дата обращения: 20.08.2017).

перспективного уголовно-процессуального, оперативно-розыскного, уголовного, административного и иного федерального законодательства, а также нормативные акты Президента РФ, органов законодательной и исполнительной власти (в том числе и ведомственный нормативный материал), постановления и определения Конституционного Суда РФ, постановления Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, Европейского суда по правам человека, имеющие отношение к проблемам досудебного производства в форме дознания и прокурорского надзора за ним, ведомственные акты Генеральной прокуратуры РФ, МВД России, правоприменительная практика. В качестве источников нормативной информации были также использованы законодательные памятники и проекты законов, несущие в себе информацию о прокурорском надзоре за дознанием.

Научная новизна исследования состоит в том, что настоящая магистерская диссертация является комплексным исследованием организации и проблем за исполнением прокурорского надзора в Российской Федерации.

Автором определена теоретико - правовая сущность данной сферы надзора, ее практическая ценность, предложены меры по совершенствованию действующего законодательства для повышения ее эффективности.

Структура магистерской диссертации обусловлена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих в себя семи параграфов, заключения и списка использованных источников.

1 ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ПРОКУРАТУРЕ

1.1 Основные исторические этапы становления российской прокуратуры

Есть мнение, что прокуратура появилась в XIII-XIV вв. во Франции в связи с борьбой королевской власти против своеволия феодалов и сепаратизма. И была инструментом становления и укрепления абсолютизма. С первых лет создания это был сугубо обвинительный и карательный орган. Именно поэтому прокуратура Франции послужила образцом для создания правовых институтов в других странах, в том числе в России.

Основателем прокуратуры в России как органа надзора за соблюдением законности является Петр I, он проводил активное реформирование всей структуры государственного управления, деятельность направленную на созданию централизованного государства. Конец XVII в. и начало XVIII в. был значительный рост должностных злоупотреблений, взяточничества, неисполнением царских указов и усилением бесправия населения. Это вызывало потребность в создании государственной службы по борьбе с подобными явлениями. 17 марта 1714 г. Петр I издал Указ "О фискалах" предшественниках прокуратуры, выполнявших в сущности функции прокурора. Оберфискал состоял при Сенате, созданном в 1711 г. вместо Боярской думы, и доносил о деятельности Сената царю. Фискалы были учреждены и в провинции.¹ В обязанность фискалов входила борьба с казнокрадством, надзор за исполнением указов и регламентов. Таким образом, зарождались функции, которые потом отошли к прокуратуре.

В 1722 г. Петр I ввел совершенно новый государственный институт, ранее не существовавший в России - прокуратуру. 13 января 1722 г. Петр I был издан Указ "Об установлении должности прокуроров в надворных судах". Им подчинялись фискалы, которые были упразднены лишь в 1729 г. Главная цель, поставленная перед прокуратурой, проведение в жизнь

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

экономических, социальных и политических реформ царя вопреки сопротивлению местных органов власти. Средства, используемые прокурорами, носили уже тогда чисто надзорный характер. По замыслу императора прокурорский надзор был сформулирован как институт контроля за деятельностью государственного аппарата и в первую очередь за Сенатом. В Именном Высочайшем Указе Петра I Правительствующему Сенату отмечалось: "Надлежит быть при Сенате Генерал-прокурору и Обер-прокурору, а также во всякой Коллегии по Прокурору, которые должны будут рапортовать Генерал-прокурору". Спустя несколько дней были введены должности прокуроров и при надворных судах. Вслед за этим 27 апреля 1722 г. Петр I издал Указ "О должности Генерал-прокурора".¹ Указ устанавливал основные обязанности и полномочия Генерал-прокурора по надзору за Сенатом и руководству подчиненными органами прокуратуры. Прокуроры были учреждены в каждой коллегии, а также на периферии.

Так возникла надзорная функция прокуратуры, которая многие годы доминировала в ее деятельности. Появилась и функция надзора за судом, которая затем получила дальнейшее развитие. Надзор имел важный отличительный признак, позволяющий выделить его из иных видов государственной деятельности. Этот признак заключался в том, что прокурор не пользовался решающим голосом ни по одному административному вопросу: средства прокурора носили чисто надзорный характер, и основным среди них являлась так называемая протестанция, т.е. принесение протеста в орган, нарушивший закон, или в вышестоящий орган. Генерал-прокурор непосредственно надзирал за тем, чтобы высший государственный орган - Сенат рассматривал все относящиеся к его компетенции дела, действовал в строгом соответствии с Регламентом и императорскими указами. Генерал-прокурор наделялся полномочиями и в сфере правотворчества: предлагал Сенату принимать решения по вопросам, не урегулированным правом. Ему

Ласкина Н.В. Прокурорский надзор: учебник. М.: Юстицинформ, 2015. С.130.

подчинялись обер-прокурор, прокуроры коллегий Сената, провинций. Он же был подотчетен только императору.

Петр I считал, что прокуратура, прежде всего, должна стоять на страже интересов государя, государства, церкви и всех граждан. Создавая прокуратуру, возлагая на генерал-прокурора надзор за соблюдением интересов государства и исполнением законов, Петр I уже 17 апреля 1722 г. издал Указ "О хранении прав гражданских". Защищая и охраняя права гражданские, царь, наряду с другими задачами, возложил решение этой проблемы на прокуратуру как орган надзора.¹

По мнению историков, в России институт надзора включал в себя элементы французской прокуратуры, шведских омбудсменов и немецких фискалов и чисто русские изобретения. Из Франции нами была заимствована главная функция - надзор за исполнением закона тем органом, при котором находится прокурор. По своему назначению русский генерал-прокурор был ближе шведскому омбудсмену, основной задачей которого была защита прав и свобод населения от нарушений со стороны властей. Однако высказывалось и иное мнение о причинах возникновения прокуратуры. Предполагалось, что это было одно из проявлений борьбы двух начал в государственном строительстве Петра I коллегиальности и единоначалия. Н.В. Муравьев усматривал причины учреждения прокуратуры главным образом в недостатках фискальной формы надзора. Причина возникновения и развития органов надзора вообще и прокуратуры, в частности, в период петровских реформ виделась историкам и в крайнем упадке нравственности в обществе.

Никаких особых личных требований для службы в прокуратуре в тот период не предъявлялось. Прокуроры назначались на должности Сенатом по предложению генерал-прокурора. За те или иные проступки они могли быть

¹ Полное собрание законов Российской империи. Первое собрание. Т. 6 (1720 - 1722). СПб., 1830. № 3877, С.19.

наказаны только Сенатом. Сам же генерал-прокурор или обер-прокурор несли ответственность только перед императором.

Надзор прокуратуры, а также средства реагирования прокуроров заключались в следующем. Заметив нарушение, прокурор вначале устно предлагал устранить его, а если его обращение не помогало, он приносил протест. Письменный протест поступал в тот орган, который нарушил закон и от которого, зависело, принять его или же остаться при своем мнении. При этом руководитель учреждения обязан был направить в вышестоящую инстанцию или Сенат вместе с протестом прокурора свои объяснения о причинах несогласия с прокурором. Принесение прокурором протеста приостанавливало действие того постановления, которое опротестовывалось.

Непосредственное уголовное преследование прокуратурой не осуществлялось; прокуроры наблюдали только за ходом расследования дела и имели "попечение" об арестантских делах.

В круг ведения прокуроров входил также надзор за фискалами, которые доносили обо всех замеченных ими злоупотреблениях прокурорам.

Таким образом, по мнению историков, прокуратура создавалась в России как орган императорской власти, осуществляющий от ее имени и по ее поручению повсеместный и постоянный надзор и контроль над действиями и решениями Правительствующего Сената, центральных и местных учреждений.

Во временаправления Екатерины I власть постепенно сосредоточилась в руках аристократии, что существенно сказалось на положении генерал-прокурора и всей прокуратуры.¹ При Екатерине I отмечается существенный отход от принятого Петром I порядканадзора прокуратуры за соблюдением законов в государстве; сокращаетсягосударственное значение прокуратуры и ее генерал-прокурора. Во главе правительства был установлен Верховный тайный совет, а затем Кабинет, что привело к существенному ограничению

¹ Уортман Р. Властители и судии. Развитие правового сознания императорской России. М.: Lex, 2004. С. 54.

полномочий Сената. В некоторых сферах деятельности государственных органов вновь возрождается фискальная служба.

В октябре 1730 г. указом императора восстанавливалась должность генерал-прокурора и прокуроров в коллегиях и надворных судах.

Вторично прокуратура была отменена в правление Анны Леопольдовны. 15 декабря 1740 г. был издан Указ об утверждении обер-прокуроров в Сенате и Святейшем Синоде, которым упразднялась должность генерал-прокурора, а обер-прокурор оставлен без подчиненных.

И уже только при Екатерине II роль прокурора стала возрастать вновь. С разделением Сената на департаменты генерал-прокурор охватывает своим контролем всю их деятельность, а к концу XVIII в., продолжая оставаться органом надзора, фактически становится высшим органом управления общей компетенции. Перед прокуратурой ставились задачи защиты государства и справедливости, в том числе и защиты интересов подданных российского государства.

Таким образом, в отдельные периоды российской истории генерал-прокурор выступал не только как блюститель законов, но и как министр финансов, внутренних дел.

Во время правления Александра I (1801-1825 гг.) деятельность прокуратуры была существенно усилена. Согласно циркулярному ордеру от 22 сентября 1802 г. были существенно расширены полномочия губернских прокуроров. Были добавлены "подробные ведомости по делам о должностных и общеуголовных преступлениях", а в ведомостях о "колодниках" уточнялись сведения о режиме содержания тюрем. Ордер впервые возлагал на прокуроров надзор за следствием как особую сферу контроля. В надзоре по делам гражданским главное внимание прокуроров должно было быть сосредоточено на соблюдении подсудности и пресечении волокиты.

Таким образом, оценивая роль до судебной реформы 1864 г. прокуратуры, необходимо отметить, что она, находилась в сложном положении. Система надзора в России в первой половине XIX в. сохраняла

лишь относительное единство. Наряду с генерал-прокурором высший надзор осуществлял Сенат, а на местах - губернаторы. Обер-прокуратура, осуществлявшая надзор за решением дел в Сенате, была связана с губернской прокуратурой лишь подчинением генерал-прокурору. Не было не одного законодательного акта о прокурорском надзоре. По мнению историков, низкий уровень прокуратуры и законности в этот период были обусловлены из-за пороков всей системы общества и бюрократического аппарата самодержавия. Прокурорский надзор был подчинен власти в лице одного из министров. Сфера надзора и функции прокуроров стали слишком обширны и неопределенны, что их качественное и добросовестное исполнение было невозможно. Все эти факторы, привели к тому, что прокуратура потребовала серьезных преобразований.

В 1862 г. совет Государственный Российской империи принял Основные положения о прокуратуре. Основные положения определяли содержание, задачи и полномочия прокуроров. Назначение прокуратуры выражалось в наблюдение за точным исполнением.¹

В результате судебной реформы 1864 г ситуация изменилась. В XIX в. правительство России поняло, что действующая судебная система не эффективна. Только в конце 40-х гг. происходит разработка нового законодательства. В процессе разработки произошли изменения организации судостроительства, процессуального и материального права. Важной чертой, было отделение судебной власти от исполнительной и законодательной; Прокуратура была лишена надзорных полномочий. Также ее возложены обязанности уголовного преследования и поддержания государственного обвинения в судах; учреждение прокуратуры при судах. Данная реформа узаконила единую подсудность суду всех сословий по уголовным и гражданским делам. Реформа устанавливала принципы процесса: состязательность, устность и гласность.

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

Судебные уставы 1864 г. существенно ограничили прокурорский надзор в гражданском процессе, изменили методы его осуществления. Прокуратура получила полномочия по управлению судебной системой. Общий надзор за должностными лицами сосредоточивался в руках министра юстиции.¹

В соответствии с судебной реформой 1864 г. наряду с назначением и порядком деятельности прокуроров в уголовном и гражданском судопроизводстве весьма четко определялось то, что прокуратура не должна вмешиваться в деятельность суда, ущемлять или ограничивать самостоятельность судей при принятии ими решений по рассматриваемым делам. При этом уравнивались в правах прокурор-обвинитель и защитник. В обязанность прокуроров входило поддержание обвинения. Прокуроры приносили протесты на решения судов в кассационном и апелляционном порядке; им вменялось в обязанность осуществление надзора за точностью и безотлагательностью исполнения судебных приговоров по уголовным делам.

В ходе судебной реформы, при некотором изменении роли прокуратуры, за ней остался надзор за соблюдением законов, касающихся прав граждан.

Смысл реорганизации прокуратуры в соответствии с основными принципами судебной реформы 1864 г. состоял в ограничении прокурорского надзора исключительно судебной сферой, возложении на прокурора функций поддержания государственного обвинения в суде и в таком усилении надзора за дознанием и следствием, который фактически превращал прокуроров в руководителей предварительного расследования. В связи с этим менялась и система органов прокурорского надзора: вместо губернской прокуратуры появилась прокуратура, создаваемая в судебных округах. Однако в силу того, что судебная реформа шла достаточно медленно и закончилась лишь к началу XX в, в 60-90-е гг. XIX в. в прокурорском

¹ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник / под общ. ред. А.В. Малько. М.: Дело, 2016. С. 107.

надзоре существовали две подсистемы: губернская и "судебная" прокуратура.

В апреле 1866 г. новые прокуроры приступили к своим обязанностям в десяти губерниях. 7 марта 1866 г. было принято новое Положение о губернской прокуратуре, которое распространялось во всех губерниях, где еще не начали свою работу общие суды и прокуроры. В этом акте губернскую прокуратуру приравнивали к суду, сокращая при этом функции общего надзора.

Губернская прокуратура не осуществляла функции обвинительной власти. За ней сохранились некоторые обязанности надзора за местами лишения свободы, за губернскими по крестьянским делам присутствиями, за губернскими правлениями, полицией и другими органами. Губернские прокуроры оставались в непосредственном подчинении министру юстиции. Товарищи губернского прокурора в отличие от прежних стряпчих подчинялись только прокурору и были независимы от губернской администрации.¹

Судебная реформа 1864 г. была большим шагом вперед. В результате данной реформы появились судебные следователи; стала понятной и более доступной система судов; судопроизводство осуществляться на принципах гласности и устности, состязательности и признания права на защиту; в судах появились мировые судьи (избираемые) и присяжные заседатели, была организована адвокатура.

Во второй половине XIX - начале XX в. развитие системы прокурорского надзора проходило в двух основных направлениях:

- вытеснение губернской прокуратуры по мере проведения судебной реформы на территории страны;
- усиление надзора за судами и адвокатурой и наделение прокуратуры функциями государственного юрисконсульта.

¹ Казанцев С.М. История царской прокуратуры. СПб., 1993. С. 109.

После 1864 г. прокуратура стала одним из главных звеньев в государственном аппарате борьбы с революционным движением в стране. Постепенно усилился надзор прокуратуры за адвокатской деятельностью

Александром III была назначена комиссия во главе с генерал-прокурором Н.В. Муравьевым, которая работала над проектом закона об усилении прокурорского надзора в течение шести лет.

Правительственная власть царской России оставалась высшим судьей в сфере свобод человека.

Такой порядок деятельности прокурорского надзора сохранился до октября 1917 г. Прокуратура России оставалась верным органом служащим самодержавию.

В 1917г после Октябрьской революции органы прокуратуры, были ликвидированы. Декретом о суде №1 от 24 ноября 1917 г. были упразднены существовавшие институты судебных следователей, прокурорского надзора, так же институты присяжной и частной адвокатуры. Старые суды, прокуратура, адвокатура сохранялись в Ставропольской, Омской, Тобольской губерниях до марта 1918 г. Местные органы власти постоянно пытались установить контроль за их деятельностью.

В России до 1917 г. новая власть после Октябрьской революции ликвидировала прокуратуру, и длительное время не ставила вопрос о ее возрождении.

Надзор и контроль за соблюдением законов в деятельности местных органов власти и органов государственного управления осуществляли различные учреждения. ВЦИК, надзирал за точным применением декретов на всей территории Российской Федерации, Совет Народных Комиссаров надзирал за народными комиссариатами. Особое место в системе государственных органов, занимали Рабоче-крестьянская инспекция (РКИ), органы Народного комиссариата. Надзор за законностью являлся также обязанностью судебно-следственных органов.

Первые задатки возрождения прокурорского надзора, можно заметить в деятельности коллегий обвинителей, которые были основаны при каждом трибунале, Центральной коллегии государственных обвинителей и при Революционном трибунале ВЦИК. Обвинители поддерживали государственное обвинение по уголовным делам в суде, осуществляли надзор за расследованием преступлений, приносили протесты на незаконные и необоснованные приговоры. Но обвинители не были самостоятельным органом.

Таким образом, в стране не было государственного органа, который наблюдал за исполнением законов должностными лицами, государственными органами. Единственным выходом из этой ситуации, было создание советской прокуратуры.

В 1921 г. В.И. Лениным было дано указание Д.И. Курскому, приступить к подготовке законопроекта положения о прокуратуре. В процессе подготовки проекта предлагались различные точки зрения о месте прокуратуры в системе государственных органов, о полномочиях и принципах ее организации. Основным вопросом был вопрос об отношениях прокуратуры с губернскими исполнительными комитетами. 28 мая 1922 г. принято Положение о прокурорском надзоре, в этом положении в составе Народного комиссариата юстиции была учреждена Государственная прокуратура. Этот документ заложил основы советской прокуратуры на долгие годы.¹

Так же, большое значение для укрепления законности сыграли принятые в 1922-1923 г. Уголовный, Уголовно-процессуальный, Земельный кодексы, Кодекс о труде, Гражданский и Гражданско-процессуальный кодексы, Положение о недрах земли.

После подписания Договора об образовании Союза ССР возникла необходимость создания общесоюзной системы правоохранительных

¹ Положение о прокурорском надзоре, утвержденное Постановлением ВЦИК от 28 мая 1922 г. // Известия ВЦИК. 1922. 16 июня (утратил силу). С. 9.

органов. Постановлением ЦИК СССР "О Верховном Суде Союза ССР" от 6 июля 1923 г. Президиуму ЦИК СССР в связи принятием Конституции СССР было поручено разработать Положение о Верховном Суде Союза Советских Социалистических Республик. 23 ноября 1923 г. оно было утверждено, в нем определялись функции, полномочия, структура и штаты Прокуратуры Верховного Суда Союза ССР. В составе Верховного Суда СССР учреждался пост Прокурора Верховного Суда СССР. Прокурор Верховного Суда СССР и его заместитель в соответствии со ст. 46 Конституции СССР 1924 г. назначались Президиумом ЦИК Союза ССР и были подотчетны Президиуму. Прокурор Верховного Суда давал заключения по всем вопросам, решаемым этим судом, поддерживал обвинение и имел право опротестовывать решения Верховного Суда в Президиум ЦИК СССР. Прокурор предлагал на рассмотрение Президиума ЦИК и Верховного Суда СССР вопросы, отнесенные к компетенции последнего, опротестовывал решения Верховного Суда СССР, истребовал решения и приговоры верховных судов союзных республик, проверял их в порядке надзора и передавал на рассмотрение Верховного суда СССР. Прокурором Верховного суда СССР был назначен П.А. Красиков, которому были предоставлены широкие права: законодательной инициативы и совещательного голоса в заседаниях высших органов власти страны.¹

На прокуратуру были возложены следующие функции:

- осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных, частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования, нарушающих закон постановлений;²

¹ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник / под общ.ред. А.В. Малько. М.: Дело, 2016. С. 27.

² Там же.С. .87.

-непосредственное наблюдение за деятельностью следственных органов дознания в области раскрытия преступлений, а также за деятельностью органов Государственного Политического Управления (ГПУ);

- поддержание обвинения на суде;

- наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей.

В Основах судеустройства Союза ССР и союзных республик, принятых 29 октября 1924 г., была определена компетенция прокуроров союзных и автономных республик. Здесь воспроизводилось Положение о прокурорском надзоре 1922 г. общий надзор, надзор за следствием, поддержание обвинения в судах, надзор за местами лишения свободы с добавлением, что прокуратура ограждает интересы трудящихся по гражданским делам.

Постепенно расширялась компетенция Прокурора Верховного Суда СССР, который получил право наблюдать за законностью постановлений наркоматов и иных центральных учреждений СССР внесением представлений по поводу выявленных нарушений в Пленум Верховного Суда СССР; наблюдать за законностью постановлений ЦИК союзных республик; надзирать за законностью судебных решений.¹

Положением о судеустройстве РСФСР 1926 г. на органы прокуратуры были возложены две дополнительные функции: участие в гражданском процессе в целях ограждения интересов государства и трудящихся, расширившее функцию судебного контроля, и общее наблюдение и согласование деятельности всех органов, ведущих борьбу с преступностью, позже получившее наименование координационной функции.

Положение о Народном комиссариате юстиции, принятое 3 июня 1929 г., установило, что в состав этого учреждения входят Верховный суд РСФСР и Управление прокуратуры Республики. К ведению последнего было отнесено: руководство нижестоящими прокуратурами; надзор за законностью и опротестование действий центральных органов власти, хозяйственных органов, общественных организаций, исполкомов и других

¹ Рябцев В.П. Прокурорский надзор: учебник, 2-е изд. М.: Дрофа, 2014. С. 89.

учреждений «общий надзор»; руководство деятельностью органов расследования; организация совещаний по борьбе с преступностью и общее руководство их деятельностью; участие в заседаниях коллегий Верховного суда РСФСР и дача заключений; истребование судебных дел в порядке надзора и некоторые другие. Решающий шаг в сторону полного организационного отделения прокуратуры от Верховного суда и НКЮ был сделан в связи с принятием Положения о Прокуратуре Союза Советских Социалистических Республик, утвержденным Постановлением ЦИК и СНК СССР от 17 декабря 1933 г. На Прокуратуру Союза ССР возлагалось:

- надзор за соответствием конституциям и постановлениям Правительства Союза ССР постановлений и распоряжений отдельных ведомств Союза ССР и союзных республик и местных органов власти;

- наблюдение за правильным и единообразным применением законов судебными учреждениями союзных республик с правом истребования любого дела в любой стадии производства, опротестования приговоров и решений судов в вышестоящие судебные инстанции и приостановления их исполнения;

- возбуждение уголовного преследования и поддержание обвинения во всех судебных инстанциях на территории Союза ССР;

- надзор на основе особого положения за законностью и правильностью действий ОГПУ, милиции, уголовного розыска, деятельности исполнительно-трудовых учреждений;

- общее руководство деятельностью органов прокуратуры союзных республик. Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 03.06.1929 "Об утверждении Положения о Народном комиссариате юстиции РСФСР".

Таким образом, несмотря на то, что в союзных республиках прокуратуры еще три года оставались в системе народных комиссариатов юстиции, все прокурорские органы оказались объединены под единым оперативным руководством. Прокуратуру Верховного Суда Союза ССР упразднили.

Централизованная и независимая прокурорская система СССР окончательно сложилась к середине 30-х гг., когда 20 июля 1936 г. было принято постановление ЦИК и СНК СССР "Об образовании Народного Комиссариата юстиции Союза ССР". Такая централизованная система прокуратуры была закреплена и в "сталинской" Конституции 1936 г. На прокуратуру возлагался высший надзор за точным исполнением законов всеми народными комиссариатами, подведомственными им учреждениями, должностными лицами и гражданами¹.

В условиях культа личности Сталина имело место падение авторитета прокуратуры. В эти годы вопреки конституционным установлениям были допущены грубейшие нарушения принципов законности, прав человека, массовые и незаконные репрессии. Прокурор оказался ограниченным в правах по пресечению беззакония вопреки конституционным установлениям и законоположениям, регулирующим прокурорский надзор. В связи с этим для представителей прокурорского надзора были созданы неприемлемые условия надзора за расследованием многих дел этой категории, их расследование осуществлялось органами государственной безопасности; прокурорский надзор был лишен своих правоохранительных функций, особенно при расследовании уголовных дел о наиболее тяжких, так называемых контрреволюционных преступлениях, лишен власти в пресечении незаконных репрессий.

В годы сталинских репрессий прокуроры входили в состав квазисудебных органов, так называемых "троек", рассматривавших дела "врагов народа". 5 ноября 1934 г. было принято Постановление Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров СССР "Об Особом совещании при Народном комиссариате внутренних дел СССР", в соответствии с которым народному комиссариату предоставлялось право

¹ Петухов Н.А., Мамыкин А.С. Правоохранительные и судебные органы России: учебник. М.: Российский государственный университет правосудия, 2015. С 234.

применять определенные меры к лицам, признаваемым общественно опасными.

Таким образом, в деятельности прокуратуры был допущен резкий крен в сторону уголовного преследования и обвинения. Все другие направления деятельности прокуратуры оказались ослабленными. Этому способствовала и проведенная на основании приказа Прокурора Союза ССР от 25 марта 1934 г. "О перестройке аппарата прокуратуры в центре и на местах" перестройка аппарата прокуратуры, с отказом от деления его по специальным отраслям прокурорского надзора. Этим приказом были ликвидированы разделение в структуре органов прокуратуры на общий и судебный надзор, а также специально выделенное для рассмотрения жалоб и заявлений отдельных лиц существующее в органах прокуратуры Бюро жалоб.¹

В годы Великой Отечественной войны деятельность прокуратуры была подчинена общей задаче - победе над немецким фашизмом. Многие прокуроры и следователи ушли на фронт в действующую армию или в партизанские отряды.

В послевоенное время усилия органов прокуратуры были направлены на укрепление законности в сфере экономики. На первый план выдвигались задачи по обеспечению сохранности имущества, соблюдению режима экономии средств и ресурсов. Стало значительно больше уделяться внимания надзору за соблюдением и восстановлением прав граждан. Так, в приказе Генерального прокурора СССР от 17 июня 1946 г. N 128 "Об усилении общего надзора за точным исполнением законов" были сформулированы задачи прокуроров в сфере общего надзора, определены полномочия прокуроров по устранению нарушений закона, обозначены основные средства прокурорского реагирования на установленные нарушения закона. Одновременно с общим надзором совершенствовались и другие отрасли надзора, а также производство расследования совершенных преступлений.

¹ Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры. 4-е изд., изм. и доп. М.: Статут, 2017. С. 207.

В целях повышения престижа и авторитета органов прокуратуры в решении задач государственного и хозяйственного строительства Верховный Совет СССР 19 марта 1946 г. принял закон о присвоении прокурору СССР наименования Генеральный прокурор СССР.¹

Положение о прокурорском надзоре в СССР от 24 мая 1956 г., принятое в условиях преодоления культа личности и восстановления демократических форм правления, определило основные направления деятельности прокуратуры, в частности сохранило общий надзор, надзор за законностью при производстве предварительного расследования, а также надзор за законностью судебных решений, исполнения приговоров, содержания арестованных местах лишения свободы. Таким образом, это Положение впервые четко конкретизировало основные функции высшего надзора по всем его отраслям.

Усилению централизации и единства прокурорского надзора способствовала Конституция СССР, принятая 7 октября 1977 г., в которой прокуратуре была посвящена отдельная глава, а ее функции определились как высший надзор за законностью в деятельности органов государственного управления, кроме Совета Министров, колхозов, общественных организаций и граждан. Принципу независимости прокуратуры от местных органов соответствовал такой важный конституционный принцип, как строгая централизация управления прокурорской системы, непосредственная подотчетность Генерального прокурора СССР Верховному Совету СССР, а в период между сессиями Верховного Совета СССР - его Президиуму. Конституция СССР закрепила право Генерального прокурора СССР на законодательную инициативу в Верховном Совете СССР.

Направления прокурорского надзора были конкретизированы в Законе СССР "О прокуратуре СССР", принятом 30 ноября 1979 г. (общий надзор, надзор за расследованием преступлений, уголовное преследование, поддержание государственного обвинения в судах, надзор за исполнением

¹ Дранников В.Н. Курс лекций по дисциплине «Прокурорский надзор». Таганрог, 2014. С. 53.

законов при рассмотрении дел в судах, надзор за соблюдением законов в местах лишения свободы и др.). В этом Законе впервые законодательно закреплялось, что органы прокуратуры составляют единую и централизованную систему прокуратуры СССР, возглавляемую Генеральным прокурором СССР, с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим; впервые было указано, что одной из важнейших задач органов прокуратуры является охрана от всяких посягательств социально-экономических, политических и личных прав и свобод граждан, провозглашенных и гарантированных Конституцией СССР и советскими законами. Для прокуроров и следователей было важно то, что законодатель не только предусмотрел конкретные формы реагирования на установленные нарушения закона (протест, представление, постановление), но и определил их структуру, содержание, реквизиты, обеспечив тем самым единство такого реагирования. Наиболее заметным нововведением стало особое полномочие Генерального прокурора СССР: в случае усмотрения, что постановление Пленума Верховного суда СССР не соответствует закону, он обязан войти по этому вопросу с представлением в Президиум Верховного Совета СССР. Таким образом, Генеральный прокурор СССР наделялся законным правом требовать отмены или изменения уже принятого высшим органом судебной власти СССР решения.

Президиумом Верховного Совета СССР 4 марта 1980 г. был дополнен изданный ранее Указ от 12 апреля 1968 г. "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан", согласно которому на Генерального прокурора СССР и подчиненных ему прокуроров была возложена обязанность осуществлять высший надзор за точным и единообразным исполнением законов при рассмотрении предприятиями, учреждениями и организациями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами жалоб, принимать меры к восстановлению нарушенных прав и защите законных

интересов граждан, привлекать нарушителей к ответственности и принимать меры в соответствии с Законом о прокуратуре СССР. Затем приказом Генерального прокурора СССР от 4 апреля 1980 г. № 14 "Об организации работы органов прокуратуры по исполнению законодательства о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан" на прокуроров была возложена обязанность по проведению постоянных проверок исполнения законодательства о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан, тщательной проверке заявлений и жалоб, восстановлению нарушенных прав и интересов граждан, а также обязанность по проведению анализа поступающих заявлений и жалоб и принятию мер к устранению их причин.

В 1987 г. Президиум Верховного Совета СССР внес изменения и дополнения в Закон "О прокуратуре СССР". Согласно этим изменениям и дополнениям прокуратура, осуществляя надзор за исполнением законов, должна добиваться, чтобы государственные органы, общественные организации, должностные лица действовали на основе законности, обеспечивали в соответствии с предоставленными им правами и возложенными на них обязанностями охрану правопорядка, интересов общества, прав и свобод граждан.

Повышению роли и значения прокурорского надзора за точным и единообразным исполнением законов в государстве способствовало и принятие 26 декабря 1990 г. Съездом народных депутатов СССР Закона СССР № 1861-1 "Об изменениях и дополнениях Конституции СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления". Названный Закон значительно расширил сферу прокурорского надзора, включив в предмет надзора законность деятельности местных Советов народных депутатов, политических партий, массовых движений.

Цели и задачи прокуратуры, сформулированные в общем виде в Законе "О прокуратуре СССР", конкретизируясь в приказах и указаниях Генерального прокурора, становились все более расплывчатыми и неясными.

На работников прокуратуры было возложено большое количество дополнительных обязанностей, что привело к снижению выполнения основной функции, а именно надзору за законностью, защиты прав и свобод гражданина.¹

Переход к новым условиям, потребовал пересмотра некоторых принципов деятельности прокуратуры, определения ее места и значения в политической системе. Переходный характер развития российского общества в 90-е гг. и связанные с этим политические, экономические и социальные трудности не могли не сказаться и на деятельности органов прокуратуры. Первые важные изменения в истории развития органов прокуратуры в постсоветский период были связаны с реализацией постановления Верховного Совета РСФСР от 15 ноября 1991 г. "Об образовании единой системы органов прокуратуры РСФСР", согласно которому на базе действовавших на территории России органов прокуратуры начали создавать единую систему органов прокуратуры, подчиненную Генеральному прокурору РСФСР.

24 октября 1991 г. Верховный Совет РСФСР одобрил Концепцию судебной реформы, которая определила основные критерии для подготовки соответствующего законодательства. Реализация положений Концепции началась сразу же после ее одобрения. Этой Концепцией теоретически обосновалась необходимость превращения прокуратуры в ходе судебной реформы из многофункционального органа в орган уголовного преследования. С учетом положений Концепции 17 января 1992 г. был принят Закон "О прокуратуре РФ". Этим Законом были упразднены тотальный надзор за исполнением законов гражданами, установлен запрет на вмешательство прокуратуры в хозяйственную деятельность. Изменилось содержание прокурорского надзора, который стал осуществляться за исполнением принципиально нового законодательства, регулирующего кардинально изменившиеся общественные отношения. Существенные

¹ Гордиенко В.В. Конституционно-правовой статус прокуратуры. Монография. М.: Инфра-М, 2016. С. 108.

изменения претерпело положение прокурора в уголовном и гражданском судопроизводстве, в связи, с чем прокуратура из органа надзора за законностью рассмотрения дел в судах стала одной из сторон, участвующих в судопроизводстве. В то же время за прокурорами сохранялось право опротестования незаконных и необоснованных судебных решений. Качественно обновился кадровый состав органов прокуратуры, произошли и другие перемены в статусе органов прокуратуры, их компетенции и круге полномочий, содержании и формах деятельности.

В период перестройки появилось большое количество нормативных актов противоречивших друг другу. Постоянно предпринимались попытки обойти закон, в связи, с чем на главное место в работе прокуратуры выдвигался общий надзор для борьбы с беззаконием.

В целях реализации указанного Закона 11 марта 1992 г. был издан приказ Генерального прокурора № 7 "О задачах органов прокуратуры, вытекающих из Закона Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации".¹

Принятие на Всенародном референдуме 12 декабря 1993 г. Конституции РФ оказало важное влияние и на положение прокуратуры в правовом российском обществе. Общегосударственная значимость возложенных на прокуратуру функций предопределила ее статус как конституционного органа, закрепленного в гл. 7 Конституции РФ "Судебная власть". Конституцией России установлен и особый порядок назначения и освобождения от должности Генерального прокурора РФ - законодательным органом власти (Советом Федерации) по представлению Президента РФ. В то же время в новом российском законодательстве прокурорский надзор перестал называться высшим. Кроме того, Генеральный прокурор РФ не был включен в конституционный перечень субъектов законодательной инициативы, лишен права обращаться в Конституционный Суд РФ по

¹¹ Сыдорук И.И. Государственно-правовое обеспечение правопорядка в Российской Федерации: Монография. М.: Статут, 2016. С. 84.

вопросам соответствия правовых актов Конституции. В конституционном порядке не были закреплены функции прокуратуры, ее статус также определялся не конституционным, в отличие от органов судебной власти, а просто федеральным законом.

В Конституции РФ 1993 г. впервые в истории российского государства была введена гл. 2, посвященная правам и свободам человека и гражданина. Защита и реализация этих прав и свобод объявлена важнейшей задачей и содержанием деятельности государства. В силу этого в правозащитной деятельности участвуют в той или иной мере все ветви государственной власти. Соответственно и правозащитная функция органов прокуратуры также значительно возросла, так как осуществление конституционных прав и свобод невозможно без строгого и неуклонного исполнения законов, а деятельность прокуратуры, и прежде всего прокурорский надзор, - одна из гарантий соблюдения прав и свобод человека.

Провозглашенные в Конституции России положения о гарантиях прав и свобод граждан требовали реформирования правоохранительной системы, обновления ее кадровой структуры и нормативной регламентации ее деятельности. Это касалось и органов прокуратуры. В ноябре 1995 г. была принята новая редакция Закона РФ "О прокуратуре Российской Федерации". Эта редакция Закона позволила стабилизировать систему органов прокуратуры, оформить ее государственно-правовой статус. Согласно этому Закону, как отмечалось выше, органы прокуратуры образуют единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющую надзор за исполнением действующих на ее территории законов. На первом плане в Федеральном законе "О прокуратуре Российской Федерации" осталось обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности.

Новшеством было включение в названный Федеральный закон самостоятельной главы "Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина", которой определялись предмет надзора, характеристика полномочий, основные применяемые в целях защиты прав и свобод акты

прокурорского реагирования. Такое законодательное урегулирование названных положений повлекло за собой признание надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в качестве полноправной отрасли прокурорского надзора.¹

Законом о прокуратуре устанавливалось, что Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, Федеральной службы безопасности, таможенной службы и других правоохранительных органов.

В соответствии с процессуальным законодательством прокуроры участвуют в рассмотрении дел судами общей юрисдикции и арбитражными судами, в том числе поддерживают государственное обвинение в уголовном судопроизводстве. В Законе о прокуратуре была усилена и одна из важнейших функций прокуратуры - функция уголовного преследования.

Впервые в законодательство включена норма, гласящая о недопустимости вмешательства в осуществление прокурорского надзора.

Согласно названному Закону прокуратура была наделена правом на участие в правотворческой деятельности на федеральном, региональном и местном уровнях, осуществление мер по широкому кругу вопросов международного сотрудничества в правовой сфере.

Однако развитие новых социально-экономических отношений в обществе потребовало дальнейшего усовершенствования действующего законодательства, в связи с чем был принят новый Федеральный закон от 10 февраля 1999 г. № 31-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" Указанным Федеральным законом были расширены полномочия прокуроров за счет возложения на них надзора за исполнением Конституции РФ; был провозглашен основополагающий принцип прокурорской деятельности - принцип независимости прокуроров, согласно которому эффективный

¹ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник / под общ.ред. А.В. Малько. М.: Дело, 2016. С.107.

прокурорский надзор возможен лишь в условиях гарантированной законом независимости прокуроров. Новый Закон исключил положения, устанавливающие назначение прокуроров на определенный срок. Указанным Федеральным законом было закреплено новое направление прокурорской деятельности, обусловленное принятием законов об исполнительном производстве и о судебных приставах, - это надзор за исполнением законов судебными приставами.

Этим же Федеральным законом был дополнен перечень мер прокурорского реагирования: законодательно была закреплена мера профилактического воздействия - предостережение о недопустимости нарушения закона; расширен предмет надзора за точным и единообразным соблюдением законов в стране было существенно ограничено вмешательство в экономическую деятельность, центр внимания прокуроров переместился в сторону защиты прав и свобод человека и гражданина, закреплён и приоритет личности человека, его прав и свобод, в отличие от приоритетной защиты интересов государства и общества, существовавшей в советский период развития нашего государства.

Впоследствии в Федеральный закон 1995 г. еще неоднократно вносились дополнения и изменения ФЗ от 19 ноября 1999 г. № 202-ФЗ "О внесении изменения и дополнения в статью 12 ФЗ» О прокуратуре Российской Федерации".

В настоящее время продолжается интенсивная работа по совершенствованию деятельности органов прокуратуры путем проведения организационно-штатных мероприятий. В прокуратуре, первой из государственных институтов, образованы структуры в федеральных округах, что сделало возможной активизацию работы по формированию единого общероссийского правового пространства.

Прокуратура сегодня не является и не должна являться органом законодательной власти. Это обусловлено тем, что порядок назначения на должность и освобождения от должности Генерального прокурора РФ по

представлению Президента РФ Советом Федерации и обязанность Генпрокурора ежегодно представлять палатам Федерального Собрания и Президенту РФ доклад о состоянии законности и правопорядка в стране ни в коей мере не свидетельствуют о подчиненности либо вхождении прокуратуры в законодательную или исполнительную ветвь власти.¹ Более того, Генпрокурор РФ осуществляет надзор за исполнением законов законодательными и исполнительными органами субъектов Федерации, руководители которых входят в состав Совета Федерации и назначают его на должность, а также освобождают от нее. Очевидно, что "вопрос о правовом статусе органов прокуратуры, месте ее в системе государственных органов должен был получить более четкую и полную регламентацию в Конституции РФ и Законе о прокуратуре".

Прокуратура, выступая органом государственной власти, призвана быть важным инструментом в системе "сдержек и противовесов" других ветвей власти. Кроме того, она должна способствовать согласованности и скоординированности действий властей, уравнивать их, дабы ни одна из ветвей власти не могла возвыситься над другими и подавлять их. Различие в способах осуществления государственной власти теми или иными органами государства не должно нарушать единство власти. Прокуратура с ее задачами, функциями и полномочиями, осуществляя надзор, как раз и призвана обеспечивать это единство. Противоречия же между властями будут носить разрушительный характер.

Органы прокуратуры осуществляют также надзор за законностью решений, принимаемых органами местного самоуправления, которые, не являясь органами исполнительной власти, по существу выполняют управленческие функции. А если принять во внимание выборность глав администраций городов и районов, затрудненность управления со стороны исполнительной вертикали, то актуальность прокурорского надзора значительно повышается.

¹ Викторов И.С. Прокуратура: статус на рубеже тысячелетий // Законность. 2013. № 12. С. 25.

Создание прокуратуры в России именно как органа власти имеет исторические корни. Она создавалась, прежде всего, как государственный орган, осуществляющий от имени императора и по его поручению повсеместный и постоянный надзор и контроль за действиями и решениями Правительствующего Сената, других центральных и местных учреждений. Функции прокуратуры были довольно широки, хотя и видоизменялись, особенно после Судебной реформы 1864 года. В отдельные периоды генерал-прокурор выступал не только как блюститель законов, но и как министр финансов, юстиции, внутренних дел. Прокуратура являлась органом, чьи надзорные функции были полномочиями контрольной власти.

Таким образом, изучив историю возникновения прокуратуры можно сделать следующие выводы:

Основателем прокуратуры как органа надзора за соблюдением законности в России является Петр I, который проводил активное реформирование всей структуры государственного управления, целенаправленную деятельность по созданию единого централизованного государства.

Можно выделить основные этапы развития российской прокуратуры:

- образование и становление прокуратуры в период Российской империи;
- восстановление и развитие российской прокуратуры в советский период;
- этапа развития российской прокуратуры после распада СССР;
- формирование современной прокуратуры РФ.

Российская государственная власть в своей первооснове едина. Важно не только правильно рассредоточить власть по сферам реализации норм права, но и посредством именно прокурорского надзора обеспечить её единство, согласованность деятельности государственных органов и должностных лиц, относящихся к различным направлениям, к разным секторам и уровням власти.

1.2 Правовые основы деятельности прокуратуры Российской Федерации

Организация и деятельность прокуратуры призвана, прежде всего, осуществлять надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением действующих на ее территории законов регламентируются совокупностью конституционных норм, законодательных и иных нормативных правовых актов.

Организация и деятельность прокуратуры органа государства, осуществляющего общий надзор за исполнением законов, должна быть точно урегулирована нормами федерального законодательства. Правовые основы деятельности прокуратуры определены в статье 3 Федерального Закона "О прокуратуре РФ". В ней установлено, что организация и порядок деятельности прокуратуры РФ и полномочия прокуроров определяются Конституцией РФ, федеральным законом о прокуратуре и другими федеральными законами, международными договорами Российской Федерации.

Согласно Конституции России деятельность органов прокуратуры в субъектах Федерации в определенной мере регламентируется Конституциями и уставами, основными законами этих субъектов Федерации. В случаях, предусмотренных Федеральным законом о прокуратуре, деятельность прокуратуры регулируется указами Президента РФ.¹

Так же в пределах своей компетенции Генеральный прокурор РФ регулирует различные аспекты организации и деятельности органов прокуратуры путем принятия приказов и иных нормативных правовых актов.

В ст. 129 Конституции РФ определены общие вопросы организации прокурорской системы и порядка назначения на должность Генерального прокурора РФ и прокуроров субъектов федерации. В этой статье,

¹ Крюков В.Ф. Прокурорский надзор: учебное пособие. Изд-е 2. М.: НОРМА, 2015. С. 176.

прокуратура РФ составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Согласно ст.129 Конституции РФ прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации.

Генеральный прокурор РФ назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Законодательством субъекта Федерации должно быть определено, с какими органами власти субъектов Федерации и в каком порядке производится такое согласование.

Конституциями, уставами (основными законами) различных субъектов Федерации этот вопрос регламентируется не единообразно (так, согласно Уставу Ставропольского края прокурор края назначается на должность Генеральным прокурором РФ по согласованию с Государственной Думой и губернатором края.)

Одним из основных законом регулирующих деятельность прокуратуры, является Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации"¹

Федеральный Закон "О прокуратуре РФ" содержит основные положения статуса прокурорской системы в целом и различных составляющих ее звеньев. В нем определяется понятие прокуратуры как единой федеральной централизованной системы органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Полномочия прокурора, участвующего в судебном рассмотрении дел, определяются процессуальным (уголовно-процессуальным, гражданско-процессуальным, арбитражным процессуальным) законодательством.

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.201.

Законом определено, что в системе Генеральной прокуратуры РФ образуется Главная военная прокуратура, возглавляемая заместителем Генерального прокурора РФ Главным военным прокурором.

Военные прокуроры и следователи поощряются и несут ответственность в соответствии с Законом о прокуратуре РФ и Дисциплинарным Уставом Вооруженных Сил РФ. Право поощрения и наложения дисциплинарного взыскания имеют только вышестоящие прокуроры и Генеральный прокурор РФ. Численность военнослужащих и лиц гражданского персонала в органах военной прокуратуры определяется за счет и пропорционально численности Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований.

Регламентация деятельности органов прокуратуры иными федеральными законами.

Нормы о прокурорском надзоре за исполнением законов предусматриваются в тех или иных федеральных законах, регулирующих различные сферы правовых отношений. Тем самым законодателем подчеркивается повышенная значимость прокурорского надзора в связи с соответствующим видом деятельности государственных и иных органов, в соответствующих сферах правовых отношений.

В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» Генеральный прокурор РФ издает обязательные для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации деятельности системы прокуратуры Российской Федерации и порядок реализации мер материального и социального обеспечения указанных работников

Регулируемые данными актами вопросы охватывают все важнейшие аспекты организационной деятельности системы прокуратуры. Генеральному прокурору РФ предоставлено также право определять порядок реализации

мер материального и социального обеспечения прокурорских работников, предусмотренных Федеральным законом.

Приказы Генерального прокурора РФ относятся к категории ведомственных нормативных актов и издаются по ключевым, основополагающим вопросам организации деятельности системы прокуратуры и порядка реализации мер материального и социального обеспечения ее работников.

Указания регулируют более узкие направления деятельности органов прокуратуры, например: исполнение законов о внешнеэкономической деятельности, о приватизации. Указания могут издаваться на основании обобщения материалов прокурорской и следственной практики, результатов конкретных проверок.

Распоряжения связаны в основном с реализацией управленческих мер разового или краткосрочного характера.

С помощью положений регламентируется статус структурных подразделений Генеральной прокуратуры РФ, включая управления по федеральным округам, наиболее крупных специализированных прокуратур, порядок реализации мер материального и социального обеспечения прокурорских работников.

Инструкции определяют порядок, процедуры, своего рода технологию осуществления отдельных видов деятельности: организации делопроизводства, статистического учета, порядка хранения документов, оружия, вещественных доказательств и др.

Некоторые нормативные указания Генерального прокурора РФ, данные в установленном законом порядке, по своей обязательности выходят за пределы прокурорской системы. Его указания по вопросам предварительного следствия и дознания, не требующим законодательного регулирования, являются обязательными для исполнения всеми органами предварительного следствия и дознания независимо от их ведомственной принадлежности. При этом имеются в виду не указания по конкретным уголовным делам, которые

также обязательны для исполнения, а указания общего, принципиального характера, которые являются результатом обобщения практики деятельности правоохранительных органов по применению законов в процессе расследования преступлений и направлены на совершенствование этой деятельности, на повышение гарантий обеспечения законности, прав и свобод граждан.¹

Постановления Конституционного Суда РФ

К правовым основам организации и деятельности прокуратуры РФ относятся постановления Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам, непосредственно связанным с построением, функциональным содержанием деятельности органов прокуратуры, с реализацией принципов подчиненности и подотчетности должностных лиц прокуратуры, включая Генерального прокурора РФ. С учетом правовой значимости этих постановлений и последствий их принятия применяются они непосредственно. В последующем, с включением соответствующих положений в Конституцию РФ, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» либо в иной федеральный закон, применяется и используется норма закона, воспринявшая эти положения постановления Конституционного Суда РФ.

Признание Конституционным Судом РФ не соответствующей Конституции РФ нормы (или ее части) Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» вызывает определенные правовые последствия в части, касающейся содержания такой нормы, условий и порядка ее применения, а также оснований изменения и дополнения законодательства об организации и деятельности органов прокуратуры.

Так же действует ряд постановлений Конституционного Суда РФ, непосредственно связанных с правовой регламентацией организации и деятельности органов прокуратуры. В их числе постановление по спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской

¹ Ласкина Н.В. Прокурорский надзор: учебник. М.: Юстицинформ, 2015. С.34.

Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела.¹

Как известно, Генеральный прокурор РФ Указом Президента РФ от 2 апреля 1999 г. № 415 был отстранен от должности на период расследования возбужденного в отношении него уголовного дела. В Конституционный Суд РФ обратился Совет Федерации, посчитав, что такое отстранение от должности может иметь место только в порядке, установленном ст. 83 и 129 (ч.2) Конституции РФ для назначения на должность и освобождения от должности Генерального прокурора РФ, т.е. должно осуществляться Советом Федерации по представлению Президента РФ, следовательно, Президент РФ был не вправе издать названный Указ.

Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 1 декабря 1999 г. указал, что в случае возбуждения уголовного дела должен быть издан соответствующий акт об отстранении Генерального прокурора РФ от должности, это компетенция иной государственно-властной инстанции федерального уровня.

Конституционный Суд РФ постановил, что исходя из Конституции РФ и в отсутствие иного законодательного регулирования акт о временном отстранении Генерального прокурора РФ от должности, необходимость которого обусловлена возбуждением в отношении него уголовного дела, обязан издать Президент РФ.

При этом Суд отметил, что не исключается право законодателя на основе Конституции РФ и с учетом правовых позиций, изложенных в постановлении Суда, установить иные механизмы реализации возможного уголовного преследования в отношении Генерального прокурора РФ и его отстранения от должности на период расследования.

¹ Безруков А.В. Конституционно-правовые основы обеспечения правопорядка органами прокуратуры в России // Российская юстиция. 2016. № 1. С. 8.

Однако в отсутствие специальной регламентации оснований, сроков и порядка проведения обще надзорной проверки не исключается возможность рассмотрения предусмотренных п.2 ст.5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» полномочий прокурора как дискреционных, оставляющих решение этого вопроса на усмотрение прокурора. Вместе с тем Конституционный Суд РФ в своем постановлении признал не противоречащим Конституции РФ п.2 ст.5 Федерального закона, который, являясь гарантией от недопустимого вмешательства в деятельность органов прокуратуры РФ, освобождает прокурора и следователя от обязанности давать какие-либо объяснения по существу находящихся в их производстве дел и материалов, а также предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления, если этим не нарушается вытекающее из ч.2 ст.24 Конституции РФ право, ограничения которого возможны лишь при их надлежащем установлении федеральным законом.

Существенное значение для практики применения Закона и для перспектив и конкретных направлений развития законодательства о прокуратуре РФ имеет постановление Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений п.2 ст.1, п.1 ст.21 и п.3 ст.22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ. В соответствии с абз. 1 и 2 п.2 ст.1 Закона на прокуратуру возложен надзор за соответствием законам правовых актов, издаваемых представительными, законодательными органами субъектов Российской Федерации.¹

Постановления Государственной Думы Федерального Собрания РФ

В постановлениях Государственной Думы, издаваемых в соответствии с компетенцией, установленной Конституцией РФ (ст.103), содержатся нормы, прямо устанавливающие, определяющие различные аспекты

¹ Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. М.: Публицист, 1889. С. 122.

организации и деятельности прокуратуры, они непосредственно входят в состав правовых основ организации и деятельности прокуратуры в качестве обязательного элемента.

Государственная Дума принимает постановления по вопросам, отнесенным к ее ведению Конституцией РФ, включая объявление амнистии. Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ “О координации действий федеральных органов законодательной и исполнительной власти по борьбе с преступностью в Российской Федерации” от 19 марта 1999 г. важное значение придается обеспечению законности в деятельности самих правоохранительных органов.

Государственная Дума предложила Генеральному прокурору РФ включать в ежегодный доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению, представляемый палатам Федерального Собрания РФ и Президенту РФ, раздел о соблюдении законности в деятельности правоохранительных органов, в том числе органов прокуратуры.

Таким образом, один из важных элементов структуры этого доклада определен, по существу, в нормативном порядке постановлением Государственной Думы.

Международно-правовые основы деятельности прокуратуры

Составной частью правовых основ организации и деятельности прокуратуры служат международные договоры РФ. Здесь имеются в виду нормы этих договоров, конвенций, касающихся непосредственно прокуратуры, например, порядка исполнения поручений, прямого указания на прокуратуру как на субъект соответствующих правоотношений, либо это вытекает из общих положений договоров, когда исполнитель определяется согласно компетенции прокуратуры, устанавливаемой федеральными законами. Международное поручение об уголовном преследовании направляется через Генеральную прокуратуру и как процессуальный документ особого рода должно содержать обязательные реквизиты,

определяемые международными договором. Следует учитывать, что в международных договорах Российской Федерации об оказании правовой помощи и о правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам либо прокурор прямо называется как субъект соответствующих правоотношений, либо, как правило, в этих договорах содержится норма, разъясняющая, что при обозначении различных компетентных органов государства используется собирательный термин "учреждения юстиции". Под такими учреждениями имеются в виду суды, прокуратура, нотариальные органы и иные учреждения, к компетенции которых относятся гражданские, семейные и уголовные дела, принятие по ним решений надлежащим органом согласно российскому законодательству. В таких договорах, как правило, содержится норма, определяющая порядок сношений через Министерство юстиции РФ и Генеральную прокуратуру РФ.

Указы Президента Российской Федерации по вопросам деятельности прокуратуры.

В переходный период из-за отсутствия законов либо в соответствии с определенным в законе порядком регламентации осуществляется нормотворчество с помощью указов Президента РФ. На период до принятия соответствующих законов прокуроры руководствуются в своей деятельности указами, соответствующими Конституции РФ, а также указами, создающими правовой механизм действия конкретных норм законов. Так, полномочия прокуроров, основные направления и формы координации ими деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью регламентируются Положением о координации, утвержденном Президентом РФ.

Нормативные правовые акты Генерального прокурора Российской Федерации

Согласно Закону "О прокуратуре Российской Федерации" Генеральный прокурор РФ издает обязательные для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации деятельности

системы прокуратуры Российской Федерации и порядок реализации мер материального и социального обеспечения указанных работников.¹

Указания, как правило, регулируют более узкие направления деятельности органов прокуратуры. В частности, они могут быть посвящены вопросам организации надзора за исполнением законов о приватизации, о внешнеэкономической деятельности и др. Указания могут издаваться на основе обобщения материалов прокурорской и следственной практики, результатов конкретных проверок.

Распоряжения связаны в основном с реализацией мер разового или краткосрочного характера. С помощью положений регламентируются статус структурных подразделений центрального аппарата Генеральной прокуратуры, наиболее крупных специализированных прокуратур; порядок реализации мер материального и социального обеспечения прокурорских работников. Инструкции определяют процедуру осуществления отдельных видов деятельности, в частности, организации делопроизводства, статистического учета, порядка хранения документов и др.

Таким образом, деятельность органов прокуратуры регулируется следующими основными законодательными актами:

-Конституцией Российской Федерации ст. 129: Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом. Генеральный прокурор Российской Федерации и заместители Генерального прокурора Российской Федерации назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации, согласованному с субъектами Российской

¹ Сыдорук И.И. Государственно-правовое обеспечение правопорядка в Российской Федерации: Монография. М.: Статут, 2016. С .101.

Федерации. Прокуроры субъектов Российской Федерации освобождаются от должности Президентом Российской Федерации.¹

Иные прокуроры, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров, назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации.

Прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором Российской Федерации.

В соответствии с п.5 ст.129 Конституции Российской Федерации, полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации».

Закон содержит основные положения статуса прокурорской системы в целом и составляющих ее звеньев. В нем определяется понятие прокуратуры как единой федеральной централизованной системы органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Закон определяет принципы организации и деятельности прокуратуры и функции прокуратуры. В нем содержится совокупность норм, характеризующих прокуратуру Российской Федерации как систему, определяются составляющие ее звенья.

Полномочия прокурора, участвующего в судебном рассмотрении дел, определяются процессуальным (уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным, арбитражным процессуальным) законодательством.

Правовые основы организации и деятельности прокуратуры включают и международные договоры Российской Федерации, нормы договоров, конвенций, касающиеся непосредственно прокуратуры. Международное

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

поручение об осуществлении уголовного преследования направляется через Генеральную прокуратуру РФ. Как процессуальный документ особого рода оно должно содержать обязательные реквизиты, определяемые международными договорами, ст.73 Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам. В международных договорах Российской Федерации об оказании правовой помощи и о правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам либо прокурор прямо называется субъектом соответствующих правоотношений, либо содержится норма, разъясняющая, что при обозначении различных компетентных органов государства используется собирательный термин «учреждения юстиции» (суды, прокуратура, нотариальные органы и иные учреждения, к компетенции которых относятся гражданские, семейные и уголовные дела). В таких договорах обычно содержится норма, определяющая порядок сношений через Министерство юстиции РФ и Генеральную прокуратуру РФ.¹

Специальными федеральными законами регламентируются задачи, полномочия и порядок деятельности прокуроров в отдельных сферах правовых отношений, ввиду специфики которых прокурор является по существу единственным «внешним» гарантом законности. К их числу относится, например, Федеральный закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» от 15 июля 1995 г.

Таким образом, изучив, можно правовые основы деятельности прокуратуры Российской Федерации можно отметить, что основным нормативным источником правового регулирования организации и порядка деятельности прокуратуры РФ является Конституция РФ, регламентирующая важнейшие общественные отношения, складывающиеся между гражданином и государством, закрепляющая основы общественного строя,

¹ Викторов И.С. Прокуратура: статус на рубеже тысячелетий // Законность. 2000. № 12. С. 20.

основополагающие положения организации и деятельности государственных органов.

Согласно ст. 3 Федерального закона о прокуратуре организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации и полномочия прокуроров определяются Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом о прокуратуре Российской Федерации и другими федеральными законами, международными договорами Российской Федерации. Организация и порядок деятельности Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации определяются также нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, принятыми в случаях, предусмотренных Федеральным законом о прокуратуре

2 ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ(ОБЩИЙ НАДЗОР)

2.1 Сущность, объект и предмет прокурорского надзора за исполнением законов

Надзор за исполнением законов, именуемый в прокурорской деятельности «общим надзором», является не только одним из самостоятельных направлений прокурорского надзора, но и представляет собой важнейший институт прокурорского надзорного права. В процессе осуществления надзора за исполнением законов органы прокуратуры обеспечивают соблюдение законности в различных сферах общественных отношений. И как указывает Е.Р. Ергашев, надзор за исполнением законов касается почти всего действующего законодательства, за исключением уголовно-процессуального, гражданско-процессуального, уголовно-исполнительного законодательства. Одновременно с этим Е.Р. Ергашевым обращает внимание на то, что надзор за исполнением законов как самостоятельный институт прокурорского надзорно-охранительного права имеет свою специфику, отличается от иных правовых институтов и имеет свои правовые принципы. К ним он относит: невмешательство в административно-хозяйственную деятельность поднадзорных субъектов и недопустимости подмены органами прокуратуры иных государственных органов; обоснованность проведения проверок; широта охвата поднадзорных субъектов; опосредованный характер реализации властных полномочий по устранению нарушений закона.¹

Отсюда следует, что объект прокурорского надзора в этом направлении деятельности прокуратуры это такая сфера общественных отношений, в которой комплексно осуществляется многофункциональная деятельность прокуратуры. К таким объектам отнесены: федеральные

¹ Винокуров А.Ю., Винокуров К.Ю., Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор: учебник. М.: Юрайт, 2013. С. 167.

министерства, представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы военного управления, органы контроля, их должностные лица, органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций, а также издаваемые ими правовые акты.

Предметом надзора за исполнением законов по общему надзору в широком понятии являются: соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций. В то же время Н.Н. Карпов дает и более узкое понятие предмета прокурорского надзора по общему надзору. По его мнению, предметом обще-надзорной деятельности прокуратуры является надзор за соблюдением Конституции России, исполнением законов и соответствием издаваемых поднадзорными органами и должностными лицами правовых актов законодательству.¹

Как указывается в настольной книге прокурора «под соблюдением Конституции РФ и исполнением законов понимается «собственно исполнение законов, представляющее собой активную деятельность по осуществлению содержащихся в них предписаний, так и соблюдение законов, которое обычно понимается как следование установленным законом запретам, воздержание от действий, которые законом признаются

¹ Винокуров А.Ю., Винокуров К.Ю., Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор: учебник. М.: Юрайт, 2013. С. 187.

недопустимыми»

Важно отметить, что необходимым условием проведения любой проверки в порядке общего надзора является информация о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором. Указанное требование регламентировано ст.21 Закона о прокуратуре РФ и действующим приказом Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина». Данным приказом Генеральный прокурор ориентирует прокуроров на строжайшее обеспечение надзора за соответствием конституций республик, уставов, законов, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также уставов муниципальных образований Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Кроме того в нем указывается, что в целях предотвращения принятия законодательными, представительными органами субъектов Российской Федерации законов и иных нормативных актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, наладить необходимое взаимодействие органов прокуратуры с представительными органами, обеспечить непосредственное участие прокуратуры в правотворческом процессе, разработка законопроектов, имеющих принципиальное значение, подготовка заключений на законопроекты, выступления на заседаниях и др. Здесь будет уместно привести и указание Генерального прокурора от 10.09. 2003 г. №36 «Об организации прокурорского надзора за соответствием федеральному законодательству конституций и уставов субъектов Российской Федерации в связи с принятием Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2003 г. №13-П».¹

При этом Генеральный прокурор особо обращает внимание на выбор мер прокурорского реагирования. В частности, он указывает, что при вы-

¹ Винокуров А.Ю. Объекты и субъекты прокурорского надзора // Вестник Академии Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2014. № 3. С. 25.

явлении незаконных правовых актов прокурор обязан безотлагательно принести протест на незаконный правовой акт, в случае его отклонения - в установленном порядке обратиться с заявлением в суд.

Проверки исполнения законов Генеральный прокурор предлагает проводить на основании поступившей в органы прокуратуры информации (обращений граждан, должностных лиц, сообщений средств массовой информации и т.п.), а также других материалов о допущенных правонарушениях, требующих использования прокурорских полномочий, в первую очередь для защиты общезначимых или государственных интересов, прав и законных интересов групп населения, трудовых коллективов, репрессированных лиц, малочисленных народов, граждан, нуждающихся в особой социальной и правовой защите.

В качестве повода для прокурорских проверок рассматривать материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, результаты анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики, а также другие материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях закона.

Таким образом, залогом успешной обще-надзорной деятельности прокуратуры являются:

- глубокое и детальное изучение поступающей в прокуратуру информации о нарушениях законов;
- оценка нормативных актов с позиции их соответствия Конституции РФ и законам Российской Федерации;
- анализ различного рода материалов, статистических данных о работе поднадзорных объектов, которые также могут содержать сведения, указывающие на необходимость проведения проверок, как своими силами, так и с привлечением контролирующих органов.

2.2 Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов (общему надзору)

Полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов определены ст. 22 Закона о прокуратуре РФ. При наличии информации о нарушениях законов прокурор имеет право проверять их исполнение. Проверка может коснуться не только конкретных фактов, но и выйти за их рамки, если у прокурора появляются основания сделать вывод о распространенности, систематичности случаев правонарушений в деятельности проверяемого министерства, ведомства, государственного органа, органа местного самоуправления, их должностных лиц.

В соответствии с вышеназванной статьей Закона о прокуратуре РФ прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения поднадзорных органов, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона. При этом прокурор вправе потребовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов, предоставления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций. В случае необходимости вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.¹

Прокурор может требовать проведения самими министерствами и ведомствами проверок, ревизий подведомственных им учреждений (органов) по поступившим в прокуратуру материалам и обращениям. Такие же требования, обязательные для исполнения, могут быть адресованы и кон-

¹ Винокуров А.Ю. Объекты и субъекты прокурорского надзора // Вестник Академии Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2014. № 3. С. 26.

тролирующим организациям, уполномоченным выявлять нарушения законов на подконтрольных им объектах.

Должностные лица, поднадзорных прокуратуре органов, обязаны приступить к выполнению требований прокурора или его заместителя о проведении проверок и ревизий незамедлительно.

По выявленным нарушениям прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом при обнаружении признаков преступления может и должен вынести мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании, вправе свои постановлением возбудить производство об административном правонарушении, требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, объявить предостережение о недопустимости нарушения закона, освободить своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов, а также опротестовывать противоречащие закону правовые акты, обращаться в суд общей юрисдикции или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными и вносить представления об устранении нарушений закона.

2.3 Правовые средства реагирования прокурора на выявленные правонарушения прокурора

Согласно ст.23 Закона о прокуратуре РФ прокурор или его заместитель приносит протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу.

В то же время ст.22 Закона о прокуратуре РФ предусматривает возможность обращения прокурора в суд ,арбитражный суд в целях признания правового акта противоречащим закону вместо принесения протеста, что согласуется и с приказом Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина». ¹Тем самым Закон о прокуратуре РФ оставляет на усмотрение прокуроров решение вопроса о том, какой формой реагирования на выявленные несоответствующие закону правовые акты ему следует воспользоваться:либо принести протест, либо обратиться по этому поводу непосредственно в суд с заявлением.

Протест приносится в письменной форме и подписывается руководством прокуратурылибо его заместителем. В протесте указывается должность подписавшего его лица, время и место его составления, какой правовой акт прокурор требует отменить и по каким основаниям, какому закону он противоречит, в целом или только в части каких- либо положений.

Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления - на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста

¹ Амирбеков К.И., Магомедов М.А. Полномочия прокурора и их классификация // Юридический мир. 2016. № 2. С. 40.

незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме.

При рассмотрении протеста коллегиальным органом о дне заседания сообщается прокурору, принесшему протест.

Протест до его рассмотрения может быть отозван принесшим его лицом.

Представление прокурора

Представление прокурора об устранении нарушений закона, в соответствии с ч.1 ст.24 Закона о прокуратуре РФ, вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения и подлежит безотлагательному рассмотрению.

Представление, также как и протест, вносится в письменной форме. В нем указывается должность подписавшего его лица, место и время составления, кому оно адресовано, характер установленных в ходе проверки нарушений, их последствия, фактические данные, подтверждающие наличие нарушений, требование безотлагательного рассмотрения. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих. О результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания.

В случае несоответствия постановлений Правительства РФ Конституции и законам РФ, Генеральный прокурор информирует об этом Президента РФ, то есть право принесения прокурором представления на данный случай не распространяется.

Постановление

Согласно ст.25 Закона о прокуратуре РФ прокурор, исходя из характера выявленных нарушений закона должностным лицом, в рамках предоставленных ему полномочий наделен правом вынесения мотивированного постановления о возбуждении производства об

административном правонарушении.

В соответствии с п.2 ч.2 ст.37 УПК РФ прокурор в случае выявления в ходе обще-надзорной проверки нарушений уголовного законодательства, наделен правом также вынесения мотивированного постановления о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании. По материалам, поступившим с постановлением прокурора, следователь или дознаватель принимают решение в соответствии со ст.145 УПК РФ, а прокурор осуществляет надзор за законностью этого решения.

Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом в срок, установленный законом. О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме.

В случае неисполнения требований прокурора, вытекающих из его полномочий, а также уклонение от явки по его вызову, согласно Закону о прокуратуре РФ прокурор также наделен правом вынесения постановления о возбуждении административного производства в порядке ст.17.7 КоАП РФ.

Предостережение о недопустимости нарушения закона.

В соответствии со ст.25.1 Закона о прокуратуре РФ в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона.

Предостережение о недопустимости нарушения закона оформляется в письменной форме и подписывается прокурором или его заместителем. В предостережении указывается должность подписавшего его лица, время и место его составления, какими сведениями о готовящихся противоправных деяниях должностного лица располагает прокурор и, в случае не

прекращения этой деятельности, к какой ответственности это должностное лицо может быть привлечено.

Таким образом, из смысла положений ст.25.1 Закона о прокуратуре РФ следует, что предостережение прокурора должно содержать указание на конкретный федеральный закон, о недопустимости нарушения которого предупреждается должностное лицо. Более того, необходимо иметь в виду, что в данной норме речь идет о двух категориях нарушителей закона. Во первых, о должностных лицах, которые подпадают под перечень лиц, указанных в Примечании к ст.285 УК РФ. Во вторых, о руководителях общественных (религиозных) объединений и иных лицах, но только при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности.

Резюмируя изложенное по актам прокурорского реагирования, следует отметить, что Закон о прокуратуре РФ в каждом случае использования указанных выше актов прокурорского надзора обязывает соответствующего субъекта, получившего такой акт, лишь к обязательному его рассмотрению и направлению прокурору письменного сообщения о результатах рассмотрения. Подчас такое положение Закона толкуется должностными лицами как лишь своевременное рассмотрение акта прокурорского надзора и предоставление письменного сообщения, но никак не устранение выявленных нарушений закона.

Указанное обстоятельство может быть в том случае, когда изложенные в акте прокурорского надзора факты не убедительны, более того являются незначительными и не существенными. Следовательно, любой акт прокурорского реагирования, должен быть убедительным, что и является, прежде всего, его характерным признаком, и достигается это при помощи юридического и фактического аргументирования. Мысли, идеи прокурора должны быть неопровержимы для субъекта.

Необходимо отметить и еще одно характерное свойство актов прокурорского реагирования, являющееся последствием принципа

ограниченности прокурорской власти при осуществлении прокуратурой надзора за исполнением законов. В случае неисполнения субъектом законных требований прокурора, изложенных в актах прокурорского реагирования, прокурор должен обратиться в суд с заявлением об удовлетворении его тре

бований и привлечении субъекта, отказавшегося удовлетворить законные требования прокурора, к предусмотренной законом ответственности¹.

Таким образом, действующее законодательство, регламентируя в конкретных правовых предписаниях деятельность органов прокуратуры по осуществлению надзора за исполнением законов (общего надзора), в то же время ограничивает ее полномочия в сфере реагирования на выявленные правонарушения, что свидетельствует об ограниченности прокурорской власти и опосредованности ее властных полномочий.

Однако, данное принципиальное положение, характеризующее сущность и специфику прокурорского надзора за исполнением законов (общего надзора), неприемлемо для других направлений деятельности органов прокуратуры. В частности, прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, характерен тем, что законодатель наделяет прокуроров императивными, властными полномочиями и здесь требования прокурора обязательны для исполнения.

¹ Амирбеков К.И. Объект и предмет прокурорской деятельности: теоретический подход // Российский следователь. 2016. № 24. С. 49 - 52; 2017. № 3. С. 48.

ЗАКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЩЕГО НАДЗОРА ПРОКУРАТУРЫ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПУТИ ПОВЕШЕНИЯ ЕГО ЭФФЕКТИВНОСТИ

3.1 Проблемы реформирования правового статуса Российской прокуратуры

В последние годы наметилась тенденция к динамичному преобразованию законодательства о прокуратуре. В 2014 г. изменены нормы о прокуратуре в Конституции РФ гл. 7 и содержание ст. 129. Совершенствуется Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-І «О прокуратуре Российской Федерации». В феврале 2015 г. Конституционный Суд РФ принял постановление, в котором сделан вывод о необходимости законодательного урегулирования прокурорской проверки, являющейся основным средством выявления нарушений закона.

В данных условиях представляется своевременным обращение к проблеме реформирования правового статуса российской прокуратуры. Правовой статус прокуратуры – это правовое положение органов и организаций прокуратуры, наделенных совокупностью полномочий по обеспечению законности, отражающее их место и роль в обществе и государстве. В числе основных элементов, характеризующих правовой статус прокуратуры, выделим наиболее значимые: правовые нормы, регулирующие деятельность органов и организаций прокуратуры, место, роль, назначение прокуратуры в государственном механизме, система прокурорских органов и организаций; функции прокуратуры.

Отметим проблему правового регулирования полномочий прокурорских работников, которые являются важным элементом их правового статуса, а следовательно, и статуса прокуратуры в целом. Одна из актуальных проблем реформирования статуса современной российской

прокуратуры связана с установлением ее места в государственном механизме. Осложняет ситуацию конституционная неопределенность места прокуратуры в системе разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную.

Проблема по-прежнему актуальна, даже несмотря на то, что в Конституцию Российской Федерации в 2014 г. были внесены изменения, напрямую касающиеся рассматриваемого вопроса: в частности гл. 7 Конституции РФ «Судебная власть» получила новое название «Судебная власть и прокуратура». Ранее для решения названной проблемы предлагалось включить прокуратуру в число органов судебной власти, что выглядело неубедительно, поскольку органы прокуратуры в судебную систему не входят и правосудие в соответствии со ст. 118 Конституции РФ не отправляют. В связи с этим рассматривать прокуратуру как элемент судебной власти лишь на том основании, что нормы о прокуратуре помещены в главу под названием «Судебная власть», как минимум, было спорно и требовало дополнительной аргументации, в том числе опровержения приведенных конституционных норм, характеризующих судебную власть.¹

Изменение наименования гл. 7, хотя и предусматривает конституционное решение указанной проблемы, но не снимает общий вопрос о месте прокуратуры в системе органов государственной власти и в системе «сдержек и противовесов». Предназначением законодательной власти является законотворческий процесс. Прокуратура не издает законы и свои полномочия осуществляет не от имени Президента и Федерального Собрания РФ, которые участвуют в назначении на должность и освобождении от должности Генерального прокурора страны и его заместителей, а от имени Российской Федерации, как это закреплено в п. 1 ст. 1 Закона о

¹ Бойцова В.В. Актуальные проблемы общенадзорной деятельности прокуратуры // Правоведение. 1991. № 2. С. 85.

прокуратуре. Обязанность Генерального прокурора ежегодно представлять палатам Федерального Собрания и Президенту РФ доклады о состоянии законности и правопорядка и о проделанной работе по их укреплению (п. 7 ст. 12 Закона о прокуратуре) есть, с одной стороны, проявление принципа гласности в деятельности прокуратуры, а с другой - элемент системы «сдержек и противовесов». Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры в рамках конституционного регулирования их статуса не наделены правом законодательной инициативы, в отличие, например, от Правительства и Верховного Суда РФ ст. 104 Конституции РФ.

Проблематично относить прокуратуру и к органам исполнительной власти, поскольку за исполнением законов именно этими органами, от федерального до местного уровня осуществляют надзор прокуроры. Интересны высказывания о том, что каждую из трех фундаментальных ветвей власти следует дополнить инструментами контроля и сдерживания. В России эту роль должны выполнять органы прокуратуры, которые обязаны устанавливать и принимать меры по устранению любых нарушений законов, от кого бы они ни исходили. На независимость и обособленность прокуратуры от иных ветвей власти указывает В. И. Рохлин. В. Г. Бессарабов и В. Е. Чиркин рассматривают прокуратуру отдельно в системе государственного контроля.

В.П. Рябцев верно отмечает, что российская прокуратура представляет собой уникальный инструмент, механизм обеспечения разделения и взаимодействия властей¹, а Ю. И. Скуратов обращает внимание на то, что с позиций закона и только закона она влияет на все ветви власти, выполняет функции одного из элементов системы «сдержек и противовесов» и одновременно способствует взаимодействию ветвей власти, их согласованному функционированию. Полагаем, что прокуратуру можно

¹ Рябцев В.П. Прокурорский надзор: учебник, 2-е изд. М.: Дрофа, 2014. С.104.

назвать элементом надзорно-контрольной власти. Однако это требует внесения в Конституцию Российской Федерации законодательных дополнений и изменений, согласования предлагаемого решения с ст. 10 и 11. Еще одна важная проблема касается правового регулирования статуса российской прокуратуры. Согласно ст. 71 Конституции РФ правовое регулирование организации и деятельности прокуратуры, регламентация ее статуса находятся в ведении Российской Федерации. Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры РФ определяются федеральным законом (ч. 1 ст. 129 Конституции РФ). Возложение на прокуратуру функций, не предусмотренных федеральными законами, недопустимо (ст. 3 Закона о прокуратуре). Вопросам организации и деятельности прокуратуры на конституционном уровне посвящена ст. 129 Конституции России, где зафиксированы основные положения о прокуратуре. Однако, на наш взгляд, этого недостаточно. В Конституции страны следует предусмотреть отдельную главу о прокуратуре Российской Федерации, где наряду с уже урегулированными вопросами необходимо закрепить цели и задачи современной российской прокуратуры, ее основные функции, гарантии неприкосновенности и независимости прокурорских работников. Генеральному прокурору РФ и подчиненным ему прокурорам на соответствующем уровне надлежит предоставить право законодательной инициативы.¹

Целесообразно на конституционном уровне разрешить проблему места прокуратуры в системе разделения государственной власти ст. 10 Конституции РФ. Статус Закона о прокуратуре РФ, который, заметим, принят в 1992 г. как закон, а не федеральный закон, следует повысить до

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

федерального конституционного закона, принятого в развитие указанных конституционных положений. В Законе о прокуратуре определены цели, задачи, основные направления деятельности прокуратуры, принципы ее организации и функционирования, полномочия прокурорских работников, меры их правовой защиты и социальной поддержки, особенности условий и порядка прохождения службы в органах и организациях.

Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение прокуратуры, регламентируется статус прокурорских работников. Однако в его действующей редакции есть некоторые пробелы и противоречия. Основными из них выступают неурегулированность статуса специализированных прокуратур, отсутствие специальной правовой регламентации полномочий прокуроров управлений и отделов, помощников прокуроров. В ст. 22, 27, 30, 33 Закона о прокуратуре указаны надзорные полномочия, но их описание слишком поверхностно. Статья 30 вообще носит отсылочный характер и закрепляет, что полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством и другими федеральными законами.

Полномочия прокурора при участии в рассмотрении дел судами регулируются АПК РФ, ГПК РФ, УПК РФ. При этом нормы разд. IV Закона о прокуратуре, посвященные данной сфере прокурорской деятельности, до сих пор не приведены в соответствие с процессуальным законодательством. Механизм и проблемы реализации полномочий, как правило, отражаются в правовых документах, а именно в приказах, указаниях, инструкциях Генерального прокурора РФ. Следовательно, в Законе о прокуратуре нужно детализировать правовое регулирование прокурорского надзора за законностью деятельности органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, в частности установить

категории прокурорских работников, уполномоченных осуществлять данный вид надзора, и закрепить их основные полномочия.

Нормы разд. IV Закона о прокуратуре, характеризующие статус прокурора в судебном процессе, необходимо привести в соответствие с современным процессуальным законодательством. В разд. V Закона о прокуратуре целесообразно расширить правовую регламентацию морального облика прокурорского работника, указав конкретные морально-нравственные качества, которыми он должен обладать. Следует усилить гарантии материально-социального обеспечения прокурорского работника, зафиксировав конкретные меры правовой защиты и социальной поддержки. Необходимо учесть выводы Конституционного Суда РФ, изложенные в постановлении от 17 февраля 2015 г. № 2-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Суд, в частности, указал, что надлежит изменить правовое регулирование отношений, связанных с осуществлением органами прокуратуры надзора за исполнением законов, в том числе определить в законе предельные сроки проведения проверочных мероприятий и сроки исполнения проверяемыми организациями требований прокурора, вытекающих из его полномочий, о представлении необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений.

Целесообразно урегулировать процедуру «общенадзорной» проверки, закрепить основания и сроки ее проведения, гарантии защиты прав и законных интересов поднадзорных субъектов.¹

Таким образом, Закон о прокуратуре РФ содержит лишь общие положения об организации и деятельности прокуратуры и имеет множество отсылочных норм к иным правовым актам. Большая часть вопросов организации и деятельности прокуратуры, ее статуса, статуса отдельных звеньев прокурорской системы, органов и организаций прокуратуры,

¹ Бойцова В.В. Актуальные проблемы общенадзорной деятельности прокуратуры // Правоведение. 1991. № 2. С. 80.

прокурорских работников регламентируется ведомственными правовыми актами, в частности приказами Генерального прокурора РФ, что не всегда оправданно. Например, как публичное образование, имеющее свое внутреннее строение, прокурорская система порой подвергается спорным преобразованиям, когда упраздняются отдельные виды прокуратур, звенья прокурорской системы, зарекомендовавшие себя с положительной стороны. Следовательно, нормы Закона о прокуратуре нуждаются в оценке с точки зрения необходимости их конкретизации.

Итак, требуется детальная и системная правовая регламентация статуса прокуратуры, ее организации и деятельности, статуса прокурорских работников, причем на федеральном уровне. Никакой другой орган государственной власти не наделен такой компетенцией, какую имеет прокуратура. Объектом прокурорского внимания являются практически все сферы общественных отношений, урегулированные правом. В ходе прокурорско-надзорной деятельности складываются особые прокурорско-надзорные отношения – отношения между прокуратурой и поднадзорными органами, организациями, должностными лицами. Целесообразно разработать концепцию такой отрасли права, как прокурорское право, которое будет способствовать разрешению указанных выше проблем

3.2 Повышение эффективности прокурорского надзора

Обеспечение законности в сложных условиях строительства новой экономики и новых социальных отношений предъявляет повышенные требования к организации прокурорского надзора, повышению его эффективности.

Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации", приказ Генерального прокурора Российской Федерации № 20 от 28 мая 1992 г. "Об организации надзора и управления в органах прокуратуры Российской Федерации" ряд других приказов об организации отдельных направлений надзорной и иной деятельности прокуроров в существенной степени способствуют улучшению организации работы в органах прокуратуры в целом. Задача состоит в том, чтобы повысить роль руководителей органов прокуратуры от прокурора района до прокурора субъекта РФ, в успешном осуществлении оперативного контроля за работой подчиненных прокуроров и следователей. В указанных правовых актах определены пути повышения эффективности надзора по всем его отраслям и иным основным направлениям в деятельности прокуроров. В многогранной деятельности органов прокуратуры преобладающее значение отводится установлению четкой и слаженной работы всех звеньев прокурорской системы, взаимодействию с другими государственными органами и общественными организациями, согласованности в проводимых мероприятиях между

управлениями и отделами одной и той же прокуратуры, обеспечению единства и целенаправленности в повседневной прокурорской практике и, наконец, комплексному подходу к решению задач по укреплению законности и правопорядка.

В настоящее время, когда в существенной степени претерпевают изменения различные стороны государственного, политического, экономического и социально-культурного строительства органы прокуратуры отказываются от сложившихся годами стереотипов и стиле и методах руководства по надзору и управлению, освобождаются от директивности, устоявшихся шаблонов в организации работы. В связи с этим первоочередной задачей органов прокуратуры в совершенствовании организации надзора является выявление допускаявшихся ранее ошибок и недостатков в этой работе, тщательный их анализ и на его основе разработка и реализация мер, направленных на устранение имеющихся недостатков.¹

Основные из них состоят в следующем:

Недостаточное знание некоторыми прокурорами состояния законности и правопорядка, а также структуры и динамики правонарушений в районе, городе, области, крае, республике. Это происходит вследствие того, что у этих прокуроров выработался кабинетный стиль работы, они слабо связаны с органами представительной и исполнительной власти, органами местного самоуправления, трудовыми коллективами, населением.

В результате невозможно эффективное планирование надзора и иной деятельности прокурора, своевременное выявление, пресечение и предупреждение правонарушений.

Отход от установленных Законом о прокуратуре предмета и пределов прокурорского надзора за исполнением законов, подмена и дублирование деятельности контролирующих органов; сохранение командно-бюрократических методов по устранению выявленных нарушений закона. Основное назначение органов прокуратуры, указывает Генеральный

¹ Викторов И.С. Прокуратура: статус на рубеже тысячелетий // Законность. 2000. № 12. С. 20.

прокурор России в своем приказе № 20 от 28 мая 1992 г., состоит в обеспечении единообразного исполнения законов в соответствии с Конституцией РФ на всей территории Российской Федерации. При этом прокуратура не должна подменять органы государственной власти и управления, принимать на себя исполнение функций государственного и общества! вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность учреждений и организаций. Генеральный прокурор РФ предлагает отказаться от контрольно-ревизионных методов надзора за исполнением законов, проверки проводить лишь при наличии данных о допущенных нарушениях закона и в случаях, требующих непосредственного прокурорского вмешательства, когда исчерпаны полномочия других государственных органов власти и управления для их устранения и привлечения виновных к ответственности.

Несвоевременность принимаемых прокурором мер по устранению нарушений закона, запоздалое реагирование (или вовсе отсутствие такового) на обнаруженные правонарушения. В таких случаях меры прокурорского "реагирования" становятся бесполезными. Более того, они ведут к безнаказанности нарушителей закона, порождают новые нарушения.

Недостаточная целеустремленность по выявлению и устранению нарушений законности, а также отсутствие строгой избирательности в выборе объектов прокурорского надзора осуществляемые прокурорами, подчас не дают ожидаемых результатов потому, что выбор объектов не был обусловлен ни состоянием законности, ни конкретными сигналами о допущенных нарушениях закона.

Поводами для проводимых проверок должны служить прямые обращения граждан и должностных лиц относительно нарушенного закона, материалы уголовных, гражданских, арбитражных дел, контролирующих органов, результаты анализа статистических данных, сообщения средств массовой информации, а также иные сигналы, содержащие достаточные и убедительные данные о совершенном или готовящемся к совершению

правонарушении. Единственное исключение в этом плане допускается относительно проверки законности нормативных актов местных органов самоуправления и органов исполнительной власти, которые прокурор обязан проверять независимо от наличия сведений о допущенных нарушениях законов.

Руководителям органов прокуратуры следует концентрировать, а не распылять усилия подчиненных работников, определять основные проблемы, которые требуют внимания в данный отрезок времени, в данной обстановке.

Генеральная прокуратура РФ ориентирует прокуроров использовать правовые средства в интересах осуществления реформ в политической, экономической и социальной сферах. Прокурорский надзор должен стать одним из инструментов проводимых в государстве преобразований. Для прокуроров должны быть приоритетными проблемы, связанные с исполнением российского законодательства о земле, об охране различных форм собственности, приватизации предприятий и предпринимательской деятельностью, об охране прав и законных интересов граждан, о раскрытии и расследовании преступлений.¹

Повторное, а то и неоднократное возвращение отдельных прокуроров к одним и тем же предприятиям или организациям по поводу одних и тех же нарушений закона. Происходит это вследствие того, что меры, принимаемые прокурорами, оказываются не эффективными; причины и условия, порождавшие нарушения закона, не выявляются и не устраняются; оставшиеся безнаказанными нарушители закона не опасаются за свое будущее и продолжают нарушать закон так же, как нарушали его и ранее.

"Бумажный" стиль руководства, формализм и бюрократизм в работе вместо живого дела. Увлечение разработкой различного рода решений, указаний и Зданий, которые зачастую не доводятся до конца или вообще не

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

выполняются, только отвлекает прокуроров от выполнения реальных мероприятий по укреплению законности.

Недостаточное внимание к работе с жалобами и заявлениями граждан о допущенных нарушениях закона. Нередко жалобы остаются без реагирования; по некоторым из них принимаются ошибочные решения; отдельные прокуроры оставляют без внимания приведенную в жалобе информацию о нарушениях закона; в ряде случаев принимаемые решения или меры по жалобам оказываются неэффективными. Прокуроры не всегда используют полноту своих полномочий, чтобы восстановить нарушенные права и законные интересы граждан.

Генеральный прокурор РФ в приказе № 90 от 15 декабря 1998 г. "О порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации" предлагает подчиненным прокурорам: "Организовать дело таким образом, чтобы каждое обращение получило своевременное, объективное и окончательное разрешение той прокуратурой, к компетенции которой относится решение вопроса. Соблюдение этого требования считать основным критерием оценки всей деятельности по разрешению жалоб и заявлений".

Снисходительное отношение некоторых прокуроров к нарушениям закона и приказов Генерального прокурора РФ, допускаемым подчиненными прокурорами. По многим уголовным делам допускается волокита при расследовании преступлений, иногда расследование длится годами, вследствие чего утрачивается актуальность правонарушения, снижается эффективность борьбы с преступностью, силы квалифицированных прокуроров и следователей отвлекаются на "бесперспективные" уголовные дела. За последнее время Генеральным прокурором РФ, прокурорами субъектов РФ многое сделано для дальнейшего улучшения организации работы органов прокуратуры, совершенствования стиля и методов руководства контролем исполнения. В немалой степени этому способствовало преобразование контрольно-инспекторских отделов указанных прокуратур в

организационно-контрольные отделы. Это не просто изменение наименования структурного подразделения, а постановка новых задач для этого подразделения, когда на первый план выдвигается задача по улучшению организации работы.

Изменился критерий оценки деятельности подчиненных прокуратур: замена количественной оценки данными о реальном состоянии законности и правопорядка; заметно улучшение в планировании в органах прокуратуры; повышена персональная ответственность прокуроров и следователей за порученное дело; выросла общая и профессиональная культура следователей и прокуроров.

Организация работы органов прокуратуры тесно увязывается с задачами социально-экономического развития республики, края, области, города и района. Например, если в области намечено крупное промышленное строительство, то это повлечет за собою миграцию населения, появятся новые объекты надзора и т. д. Все это должен учитывать и прокурор в планировании работы. Прокурорам необходимо учитывать в своей работе новое законодательство, укрепление структуры иных правоохранительных органов и многие другие факторы.¹

Эффективность (действенность, результативность) прокурорского надзора определяется минимальной затратой времени и процессуальных средств для выполнения прокурором задач по укреплению законности и борьбы с преступностью.

Эффективность надзора, осуществляемого прокурором, порождает стремление прокурора не только установить конкретное нарушение закона, но и создать условия, исключающие нарушения законности в будущем. Прокурор не может ограничиться принесением протеста, вынесением постановления или направлением представления, он должен не "снимать с контроля" ход устранения нарушения закона до тех пор, пока не убедится в

¹ Бережкова Н.Ф. К вопросу о совершенствовании прокурорского надзора за деятельностью полиции // Административное право и процесс. 2016. № 1. С. 85.

достижении поставленной цели. Только при этом условии надзор прокурора будет по-настоящему действенным и достигнет желаемого результата.

Проблема повышения эффективности надзора за исполнением законов как в целом, так и по отдельным направлениям надзорной деятельности прокуроров является ныне наиболее актуальной проблемой науки и практики прокурорского надзора. Эта проблема выдвигается на передний план еще и потому, что повышению эффективности надзора подчинены все средства прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона, между тем положительных сдвигов в деле обеспечения законности и правопорядка еще нет.

Новые задачи, поставленные перед органами прокуратуры в настоящее время, требуют от прокуроров организации качественно нового надзора, отвечающего требованиям происходящего в стране преобразования политической, государственной и социально-экономической сфер. При этом важно, чтобы нарушения законности были выявлены прокурором своевременно и в полном объеме и, вместе с тем, были восстановлены нарушенные права и законные интересы государства, государственных органов, общественных организаций и граждан.¹

Важно не только вовремя установить нарушения закона, но и принять необходимые меры к устранению причин и условий, породивших эти нарушения, и, опираясь на помощь граждан, добиться предупреждения и искоренения правонарушений.

Провозглашенный Конституцией РФ прокурорский надзор за исполнением законов как одна из форм государственной деятельности на деле не является еще достаточно сильным, чтобы противостоять местным влияниям. Для повышения эффективности надзора необходимо, чтобы он был наступательным и принципиальным. Каждое действие прокурора должно быть эффективным по своим социальным и правовым последствиям. Если

¹ Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С 130.

прокурор устранит нарушение закона, то его действия должны дать положительные результаты. Иначе будет принижено и политическое, и правовое назначение прокурорского надзора.¹

Некоторые прокуроры при оценке работы подчиненных прокуроров исходят лишь из количественной стороны их деятельности количества принесенных протестов и представлений, выступлений в суде по уголовным и гражданским делам и т. д. При таком подходе всегда легче оценить работу, проделанную прокурорами, однако гораздо труднее определить эффективность их деятельности по конечным результатам состоянию законности и правопорядка. Было бы, конечно, неправильным оставлять без внимания количественную сторону осуществленных органами прокуратуры мероприятий: объем выполненной работы всегда был и остается одним из существенных критериев оценки работы прокурора. Но это лишь один, а не единственный критерий в оценке их работы. Если оценить работу органов прокуратуры по количественным показателям, то мы увидим, что прокуроры проводят десятки тысяч прокурорских проверок; по большому числу уголовных дел, рассматриваемых судами, поддерживают государственное обвинение; приносят тысячи протестов и представлений; больше, чем раньше, привлекают нарушителей законности к дисциплинарной, материальной, административной ответственности.

В настоящее время перед прокурорами стоит задача стремиться не к механическому увеличению количества проводимых мероприятий, а к результативности каждого из них. Дальнейшее наращивание количественных показателей может привести к снижению эффективности осуществляемого надзора. Например, оценивая работу прокурора по поддержанию государственного обвинения в суде по уголовному делу, нельзя ограничиваться лишь подсчетом числа дел, по которым он выступал. Критериями оценки являются законность, обоснованность и справедливость

¹ Бойцова В.В. Актуальные проблемы общенадзорной деятельности прокуратуры // Правоведение. 1991. № 2. С. 79.

приговора; способствование устранению нарушений закона; оказание положительного влияния на улучшение качества дознания и предварительного следствия и т. д.

Повышение эффективности прокурорского надзора определяется в значительной степени совершенствованием работы районных и городских прокуратур, являющихся основным звеном системы органов прокуратуры. В этих прокуратурах сосредоточено свыше 75% оперативного состава прокуроров. Прокуроры районных и городских прокуратур несут на своих плечах основную нагрузку по раскрытию и расследованию преступлений, по поддержанию в судах государственного обвинения, проведению прокурорских проверок, а также осуществляют надзор в следственных изоляторах, в исправительных колониях и тюрьмах. Вот почему Генеральный прокурор РФ в ряде своих приказов предлагает прокурорам республик, краев и областей, руководителям военных, транспортных и иных специализированных прокуратур больше внимания уделять улучшению деятельности городских, районных и приравненных к ним прокуратур. От работников этого звена в существенной мере зависит решение задачи по укреплению законности и правопорядка в государстве. Укрепить штатную численность, улучшить качественный состав кадров, поддержать инициативу прокуроров и следователей, оценить и распространить положительный опыт, вовремя вскрыть недостатки в работе вот те первоочередные задачи, которые стоят перед руководителями вышестоящих органов прокуратуры.¹

Повышение эффективности прокурорского надзора во многом определяется правильной организацией работы аппаратов Генеральной прокуратуры РФ, прокуратур субъектов РФ. Здесь важная роль принадлежит прокурорам управлений и отделов указанных прокуратур. Вышестоящие органы прокуратуры осуществляют руководство деятельностью подчиненных прокуратур по предметно-зональному принципу. Это означает,

¹ Кехлеров С.Г., Капинус О.С. Настольная книга прокурора. М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Издательство Юрайт, 2012. С 329.

что, например, прокурор Управления по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов Генеральной прокуратуры России имеет "зону", то есть несколько областных и приравненных к ним прокуратур, в которых осуществляет методическое руководство и контроль за работой отделов этого надзора. Помимо этого ему поручено осуществлять надзор за соблюдением законности в нескольких федеральных министерствах, комитетах и ведомствах. В настоящее время все органы прокуратуры от Генеральной до прокуратуры субъекта РФ и приравненных к ней прокуратур перешли на предметно-зональный принцип работы. Это позволяет "рядовым" прокурорам решать задачи государственного масштаба и в то же время оказывать помощь местным органам прокуратуры.

Одно из неперенных условий повышения эффективности прокурорского надзора это улучшение координации, взаимодействия Управлений и отделов прокуратур республик, краев и областей. Прокурорский надзор един, деление его на основные направления деятельности прокуроров носит условный характер. Это сделано законодателем сугубо из практической целесообразности, чтобы исключить дублирование и параллелизм в деятельности органов прокуратуры и их структурных подразделений. Характерно, что структурного деления направления надзора в большинстве прокуратур городов и районов нет. Чтобы надзор прокуроров был единым и целенаправленным, требуется обеспечить тесное взаимодействие в Работе всех подразделений прокуратуры. Только при этом условии может быть обеспечена четкая, слаженная работа прокуратуры в целом. Взаимодействие прокуроров по различным направлениям обеспечивает комплексный подход и целенаправленность в борьбе с преступностью и нарушениями правопорядка. Усилия управления и отделов вышестоящих прокуратур направляются на достижение общих целей, стоящих перед прокуратурой, в состав которой они входят. При этом достигается и другая цель, исключается дублирование в деятельности отдельных подразделений органов прокуратуры.

В прокурорской практике бывает так, что прокуроры следственного управления не знают, какие проблемы интересуют прокуроров управления по надзору за исполнением законов, и, наоборот, прокуроры управлений или отделов по надзору за законностью рассмотрения уголовных дел в судах не связаны с прокурорами управлений и отделов по надзору за законностью предварительного следствия и дознания и т. д.

Взаимодействие управлений и отделов органов прокуратуры состоит в том, чтобы, например, управление по надзору за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия было информировано о мероприятиях, которые осуществляются в сфере общего надзора, в стадии исполнения приговоров, определений и постановлений суда, в сфере гражданского судопроизводства. Может случиться так, что прокуроры, осуществляя общий надзор за исполнением законов на конкретном объекте, установят, например, хищение имущества, но если при этом они не будут связаны с работниками следственных управлений или отделов, они не смогут принять меры по пресечению преступной деятельности, изъятию необходимых документов и, наконец, решить вопрос о производстве уголовного преследования.

Взаимодействие структурных подразделений между собой необходимо во всех сферах прокурорской деятельности. Особенно это актуально в следующих направлениях: при анализе состояния законности и правопорядка в республике, крае или области; организации, борьбы с преступностью, когда приводится в движение весь механизм уголовного, уголовно-процессуального, криминалистического и криминологического направлений; в борьбе с рецидивной преступностью, когда имеет значение не только эффективность деятельности исправительных учреждений, но и деятельность государственных органов и общественных организаций, причастных к процессу по исправлению правонарушителей; в борьбе с посягательствами на государственную, муниципальную, частную собственность, имущество

профсоюзных и иных общественных организаций; для выполнения задач по борьбе с безнадзорностью и преступностью несовершеннолетних и т.д.¹

Без правильно организованного взаимодействия структурных подразделений органов прокуратуры нельзя подготовить приказы, инструкции и указания Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов РФ, которые бы содержали необходимые рекомендации и требования к нижестоящим органам прокуратуры. Только во взаимодействии различных подразделений органов прокуратуры можно провести всесторонний анализ и обобщение практики прокурорского надзора по основным направлениям деятельности прокуроров, организовать и провести проверку работы нижестоящих прокурора. Взаимодействие в работе структурных подразделений руководящих органов прокуратуры важно и в других сферах прокурорской деятельности. Это взаимодействие должно быть постоянным, согласованным и эффективным.

Надлежащая реализация общего надзора должна обеспечиваться «хорошей теорией». В настоящее время, в нашей стране активно идет правотворческий процесс: постоянно принимаются новые законы и вносятся изменения и дополнения. Прокурорам осуществляющим надзор за исполнением законов, часто сложно ориентироваться во всех этих изменениях и это отражается на качестве проверок. Для решения этой проблемы, в помощь прокурору должны прийти методические разработки, письма. Требуется уделить внимание новым методическим материалам, необходимо вносить исправления в уже действующие. В настоящий момент разработкой методической литературы занимаются Научно-исследовательский институт, Академия Генеральной прокуратуры РФ и органы прокуратуры.

Таким образом, для улучшения организации общего надзора, необходимо обеспечить прокуратуру сильной методической базой, соответствующий современным изменениям в законодательстве.

¹ Ястребов В.Б. Прокурорский надзор. М.: Профи, 2011. С. 130.

Необходимо создать отдельный научно-исследовательский институт при Генеральной прокуратуре, который будет заниматься разработкой и изданием пособий, сборников и методических указаний.

Эффективность прокурорского надзора во многом определяется уровнем деятельности центрального аппарата Генеральной прокуратуры РФ по разработке мер организационного характера по руководству нижестоящими прокурорами. Например, Законом "Об оперативно-розыскной деятельности" и Законом "О прокуратуре Российской Федерации" на органы прокуратуры возложен надзор за соблюдением законности при выполнении оперативно-розыскных мероприятий. Как известно, до принятия этих законов прокуроры не осуществляли такого надзора, более того, Генеральный прокурор СССР им категорически запрещал вмешиваться в эту деятельность органов внутренних дел.

Успех в осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов в существенной степени зависит и от того, как прокурор сможет определить место возглавляемой им прокуратуры и свою роль в решении задач по укреплению законности и правопорядка в республике, крае, области, городе и районе. При правильно организованном прокурорском надзоре ни один вопрос, связанный с организацией борьбы с преступностью и иными правонарушениями, не может и не должен решаться без участия прокурора, независимо от того, в каких органах государственной власти и управления решаются эти вопросы.

Одним из неперенных условий научной организации труда в органах прокуратуры является высокая профессиональная подготовка прокуроров и следователей, соответствующая их квалификация, безупречное знание порученного дела. Эти требования имеют все более возрастающее значение, ибо с каждым годом изменяется и совершенствуется законодательство по всем без исключения отраслям права

Своевременное и качественное планирование работы является одним из условий успешного выполнения прокурорами стоящих перед ними задач

по осуществлению надзора за исполнением законов. Генеральный прокурор РФ в приказе № 2 от 17 января 1994 г. "О Регламенте работы Генеральной прокуратуры Российской Федерации" подчеркивает, что планирование работы является эффективным средством руководства и управления деятельностью нижестоящих органов. Продуманное, реальное планирование позволяет руководителям органов прокуратуры мобилизовать коллектив в решение главных, наиболее острых проблем по укреплению законности и правопорядка. Планирование позволяет сделать правильный выбор направления в работе, рационально распределить силы и также максимально использовать имеющиеся возможности по дальнейшему укреплению законности и правопорядка.

В органах прокуратуры осуществляется как текущее, так и перспективное планирование. Текущий план составляется на полугодие, перспективный на 3-5 лет. Переход с поквартального на полугодовое текущее планирование позволил сократить объем планов и количество заданий, способствовал развитию инициативы и самостоятельности нижестоящих органов в планировании своей работы. Генеральный прокурор Российской Федерации, прокуроры субъектов РФ ориентируют нижестоящих прокуроров на составление компактных, небольших по объему планов. Это позволяет обеспечить их качественное выполнение. План работы Генеральной прокуратуры является в определенной мере ориентиром для прокуратур субъектов РФ, нижестоящих прокуратур. Прокуроры субъектов РФ включают в свои планы те мероприятия, которые они считают актуальными для своих территорий. Генеральный прокурор РФ не связывает инициативы нижестоящих прокуроров в планировании их работы. Из запланированных Генеральным прокурором мероприятий нижестоящие прокурору включают в свои планы лишь те, которые приемлемы для них с учетом состояния законности, структуры и динамики преступности, а также местных особенностей. При составлении планов местные прокуроры учитывают те "болевые" точки, которые на данный период требуют

внимания органов прокуратуры. Например, при анализе состояния законности прокурор выявил рост преступности и безнадзорности среди несовершеннолетних. Это не может быть оставлено без внимания. Совместно с другими правоохранительными органами, местными органами власти и управления прокурор должен включить в план работу по борьбе с преступностью и безнадзорностью несовершеннолетних. Совещания заседания коллегий способствует также укреплению плановой и исполнительской дисциплины.¹

Некоторые руководители органов прокуратуры допускают ошибку, поручая осуществление контроля за исполнением решений техническим работникам прокуратуры. Это сугубо процессуальная деятельность самого прокурора, одна из его неотложных обязанностей. Закон о прокуратуре закрепил положение, о том, что Генеральный прокурор РФ осуществляет не только руководство деятельностью органов прокуратуры, но и контроль за их деятельностью. Это одно из ответственных полномочий Генерального прокурора РФ. Аналогичная обязанность возложена так же на прокуроров республик, краев, областей, военных и транспортных прокуроров. Выработанная в прокуратуре система контроля предполагает: охват всех без исключения работников аппарата, без дублирования и подмены одного работника другим; учет всех стадий работы прокуратуры, всех ее участников и направлений; ответственность руководителя за организацию контроля и личное участие в нем; повышение роли коллегий в контроле за исполнением решений.

Особо важные участки деятельности органов прокуратуры требуют контроля за исполнением со стороны самого руководителя. Так, в соответствии с приказом Генерального прокурора РФ № 9" от 15 декабря 1998 г. "О порядке рассмотрения обращений и приема, граждан в органах прокуратуры Российской Федерации" обязанность по обеспечению этой

¹ Еруфимов К.В. Принципы прокурорского надзора: автореф. дис. доктора юрид. наук. Новосибирск, 2015. С. 201.

работы возложена на руководителей прокуратур и их структурных подразделений.

Постоянно действующий контроль и проверка исполнения должны быть подчинены конечной задаче - определить наиболее действенные, рациональные пути ее решения. Если, например, в своем приказе Генеральный прокурор предложил подчиненным прокурорам разработать и осуществить меры по борьбе с наркоманией, то будет недостаточно, если эти меры будут лишь выработаны и отражены в соответствующих директивных указаниях.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное в рамках магистерской диссертации исследование теоретических и практических аспектов организации и осуществления прокурорского надзора за использованием законов Российской Федерации, с учетом решения поставленных задач, позволило сформулировать следующие выводы и предложения:

1. В 2017 году исполнилось 295 лет с момента создания императором Петром I прокуратуры России. Прокуратура представляет собой элемент государственного устройства, достойно обеспечивающий верховенство закона, единство и укрепление законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства. Исследуемая отрасль прокурорского надзора за использованием законов является наиболее важной из всех отраслей прокурорского надзора.

В настоящее время активная правозащитная деятельность прокуратуры вызывает рост доверия россиян, которые все чаще обращаются за защитой своих прав к прокурорам. В 2016 г. в органы прокуратуры поступило 4,7 млн. обращений от россиян, из которых 2,1 млн. обращений разрешено по существу, около 405 тыс. обращений удовлетворено.

Однако, современные преобразования, принципиально новых подходов в организации надзорной деятельности, а в частности в переориентировании деятельности вне уголовно-правовой сферы на активное выполнение правозащитной функций, вызывает ряд разногласий. Считаю целесообразно вернуть прокуратуре право возбуждать уголовные дела. Статью 146 УПК РФ необходимо изложить в следующей редакции: « При наличии повода и

основания, предусмотренных статьей 140 настоящего Кодекса, прокурор, орган дознания, дознаватель, руководитель следственного органа, следователь в пределах компетенции, установленной настоящим Кодексом, возбуждают уголовное дело, о чем выносится соответствующее решение».

2. Правовой статус прокуратуры субъекта Российской Федерации недостаточно определен. Регламентация правового статуса содержится в конституционно-правовых нормах, Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», а также в других нормативных правовых актах, которые все же не позволяют в полной мере определить особенности правового положения прокуратуры субъекта как федерального государственного органа. Понятие «правовой статус» широко используется в юридической литературе в качестве характеристики субъектов права, при этом выделяются правовой статус человека, гражданина или личности, конституционно-правовой статус, гражданско-правовой статус, административно-правовой статус.

Развитие правового статуса прокуратуры неизменно связано с необходимостью конституционного закрепления порядка организации и деятельности прокуратуры, ее целей, задач, функций. Кроме того, требуется законодательное определение иных функций, выполняемых прокуратурой; регламентация правового статуса прокурора, конкретизация полномочий помощников прокуроров и прокуроров отделов в досудебной стадии уголовного судопроизводства.

В последние годы значительное внимание теоретическому аспекту правового статуса прокуратуры Российской Федерации и его развитию уделялось учеными Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации во главе с ее ректором доктором юридических наук О.С. Капинус.

Итак, по моему мнению, в Конституции РФ должно быть закреплено следующее:

-Прокуратура РФ представляет собой единую, федеральную, централизованно независимую от ветвей власти систему подчиненных

Генеральному прокурору прокуроров, призванных обеспечить надзор за исполнением законов и соблюдением прав, свобод, законных интересов граждан, пресекать противоправные деяния. Статус прокурорского надзора должен быть закреплён в качестве высшего государственного надзора за исполнением законов в самой Конституции Российской Федерации.

- предусмотреть функцию участия прокуратуры в судопроизводстве.

- поставленные цели осуществляются путем реализации функций надзора за исполнением законов, соблюдением прав граждан, уголовного преследования виновников преступных деяний, координации основанной на законе постановки дела борьбы с преступностью правоохранительными органами.

-Генеральный прокурор РФ и прокуроры субъектов Федерации (в пределах круга их полномочий должны обладать правом законодательной инициативы). Генеральный прокурор РФ должен быть правомочен обращаться с представлениями в Конституционный Суд РФ по поводу несоответствия Конституции, законам, международным пактам Указов Президента, постановлений правительства РФ, законодательных актов субъектов Федерации, других вопросов, подведомственных Конституционному Суду.

Так же необходимо надлежит внести коррективы и в Федеральный закон о прокуратуре;

- он должен именоваться Конституционным законом;

- в нем должны быть более подробно аргументированы положения Конституции РФ о целях, функциях, компетенции прокуратуры;

- уточнены предмет надзора, полномочия прокуроров, средства их реализации в каждой из отраслей прокурорской деятельности;

- регламентированы предъявляемые к прокурорским работникам требования.

3. Надлежащая реализация общего надзора должна обеспечиваться «хорошей теорией». В настоящее время, в нашей стране активно

идет правотворческий процесс: постоянно принимаются новые законы и вносятся изменения и дополнения. Прокурорам осуществляющим надзор за исполнением законов, часто сложно ориентироваться во всех этих изменениях и это отражается на качестве проверок. Для решения этой проблемы, в помощь прокурору должны прийти методические разработки, письма. Требуется уделить внимание новым методическим материалам, необходимо вносить исправления в уже действующие. В настоящий момент разработкой методической литературы занимаются Научно-исследовательский институт, Академия Генеральной прокуратуры РФ и органы прокуратуры.

4. В соответствии со ст. 21 Закона о прокуратуре на прокуроров возложен надзор за законностью правовых актов, издаваемых (принимаемых) федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

При этом, как свидетельствует практика прокурорского надзора, они нередко допускают нарушения применяемых законов, выражающиеся чаще в превышении своих полномочий.

Прокурорами ежегодно в ходе проверок выявляются десятки тысяч правовых актов, противоречащих действующему законодательству.

Для избежания такой ситуации, предлагаю разорвать этот «замкнутый круг» путем проверки всех правовых актов еще на стадии их формирования. И эту обязанность возложить на научно-исследовательский институт при Генеральной прокуратуре

Таким образом, для улучшения организации общего надзора, необходимо обеспечить прокуратуру сильной методической базой, соответствующий современным изменениям в законодательстве.

Необходимо создать отдельный научно-исследовательский институт при Генеральной прокуратуре, который будет заниматься разработкой и изданием пособий, сборников и методических указаний, проверкой изываемых законов.

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» //

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 29 июня 2004 г. № 13-П // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2804.
 17. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 мая 2005 г. № 5-П // Собрание законодательства РФ. 2005. № 22. Ст. 2194.
 18. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 г. № 3-П // Собрание законодательства РФ. 2000. № 9. Ст. 1066.
 19. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июля 2000 г. № 129-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. 2000.
 20. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2005 г. № 94-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. 2005. № 5.
 21. 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.
 22. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2012 г. № 1316-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2012.

23. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2014 г. № 1728-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2014.
24. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июля 2002 г. № 204-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2002.
25. 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.
26. 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.
27. 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.
28. 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.
29. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2013 г. № 200-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2013.
30. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 ноября 2013 г. № 1782-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2013.
31. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 20 февраля 2014 г. № 402-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2014.
32. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 сентября 2014 г. № 2156-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2014.

33. 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.
34. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2009 г. № 1340-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2009.
35. 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.
36. 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.
37. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 1156-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2012.
38. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2013 г. № 325-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2013.
39. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2014 г. № 1573-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2014.
40. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2005 г. № 84-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2005.
41. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 110-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2005.
42. 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.

43. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 23 октября 2014 г. № 2344-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. Архив КС РФ. Архив КС РФ. 2014.
44. Полное собрание законов Российской империи. Второе собрание. Т. 37 (1862). СПб., 1865. № 38761. С. 151.
45. Положение о прокурорском надзоре, утвержденное Постановлением ВЦИК от 28 мая 1922 г. // Известия ВЦИК. 1922. 16 июня (утратил силу).
46. Полное собрание законов Российской империи. Первое собрание. Т. 6 (1720 - 1722). СПб., 1830. № 3877, 3880, 3979.

Научная и учебная литература

47. Авдонкин В.С., Бобренев В.А., Диордиева О.Н. Правоохранительные и судебные органы России: учебник. М.: Российский государственный университет правосудия, 2015. 313 с.
48. 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.
49. Белкин А.А. Вопросы конституционности в деятельности прокуратуры // Конституционная законность и прокурорский надзор. К 275- летию российской прокуратуры. М.: Инфра-М, 1997. 186 с.
50. Бессарабов В.Г. Прокуратура в системе органов государственного контроля: Автореф. дис. д-ра юрид. наук. М., 2015. 256 с.
51. 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.

52. 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.
53. Винокуров А.Ю., Винокуров К.Ю., Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор: учебник. М.: Юрайт, 2013. 220 с.
54. Гордиенко В.В. Конституционно-правовой статус прокуратуры. Монография. М.: Инфра-М, 2016. 176 с.
55. Гулягин А.Ю. Прокуратура в системе правоохранительных органов административной юрисдикции / под ред. В.П. Рябцева. М.: Юрист, 2012. 76 с.
56. Дранников В.Н. Курс лекций по дисциплине «Прокурорский надзор». Таганрог, 2014. 87 с.
57. Еруфимов К.В. Принципы прокурорского надзора: автореф. дис. доктора юрид. наук. Новосибирск, 2015. 253 с.
58. Казанник А.И., Костюков А.Н. Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. М.: Проспект, 2015. Т. 2. 528 с.
59. Казанцев С.М. История царской прокуратуры. СПб., 1993. 177 с.
60. Капинус О.С. Прокурорский надзор. Особенная и специальная части: учебник для академического бакалавриата. 3-е изд. М.: Юрайт, 2016. 455 с.
61. Кехлеров С.Г., Капинус О.С. Настольная книга прокурора. М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Издательство Юрайт, 2012. 845 с.
62. Кони А.Ф. За последние годы. СПб., 1898. 876 с.
63. Концепция судебной реформы в Российской Федерации. М., 1992.
64. Коробейников Б.В. Основные понятия прокурорского надзора // Прокурорский надзор: учебник / под ред. проф. Ю.Е. Винокурова. 10-е изд. М.: Юрайт, 2014. 344 с.
65. Крюков В.Ф. Прокурорский надзор: учебное пособие. Изд-е 2. М.: НОРМА, 2015. 224 с.

66. Ласкина Н.В. Прокурорский надзор: учебник. М.: Юстицинформ, 2015. 176 с.
67. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник / под общ.ред. А.В. Малько. М.: Дело, 2016. 509 с.
68. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. М.: Публицист, 1889. 362 с.
69. Петухов Н.А., Мамыкин А.С. Правоохранительные и судебные органы России: учебник. М.: Российский государственный университет правосудия, 2015. 534 с.
70. Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. 156 с.
71. Рыжаков А.П. Правоохранительные органы: учебник для вузов. СПб.: Публицистъ, 2016. 487 с.
72. Рябцев В.П. Прокурорский надзор: учебник, 2-е изд. М.: Дрофа, 2014. 269 с.
73. Сухарев А.Я. Прокурорский надзор. М.: Профи, 2009. 286 с.
74. Сыдорук И.И. Государственно-правовое обеспечение правопорядка в Российской Федерации: Монография. М.: Статут, 2016. 196 с.
75. Тришин Е.А., Сухарев А.Я. Прокурорский надзор: учебник для вузов. М.: Инфра-М, 2015. 292 с.
76. Уортман Р. Властители и судии. Развитие правового сознания императорской России. М.: Lex, 2004. 405 с.
77. Шапсугов Д.Ю. Теоретико-правовые основы юридической деятельности в условиях формирования правового государства: автореф. дис. канд. юрид. наук. Пермь, 2014. 263 с.
78. Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры. 4-е изд., изм. и доп. М.: Статут, 2017. 624 с.
79. Ястребов В.Б. Прокурорский надзор. М.: Профи, 2011. 277 с. 331 с.

Публикации в научных журналах, сборниках и СМИ

80. 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.
81. Амирбеков К.И. Объект и предмет прокурорской деятельности: теоретический подход // Российский следователь. 2016. № 24. С. 49 - 52; 2017. № 3. С. 46 - 51.
82. Амирбеков К.И., Магомедов М.А. Полномочия прокурора и их классификация // Юридический мир. 2016. № 2. С. 39 - 44.
83. Безруков А.В. Конституционно-правовые основы обеспечения правопорядка органами прокуратуры в России // Российская юстиция. 2016. № 1. С. 3 - 9.
84. Беляев В.П. Контроль и надзор: проблемы разграничения // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4. С. 199 - 207.
85. Бережкова Н.Ф. К вопросу о совершенствовании прокурорского надзора за деятельностью полиции // Административное право и процесс. 2016. № 1. С. 82 - 89.
86. Бессарабов В.Г. Дореформенная (петровская) прокуратура (1772 - 1864 гг.) // Журнал российского права. 2002. № 8. С. 28-34.
87. Бойцова В.В. Актуальные проблемы общенадзорной деятельности прокуратуры // Правоведение. 1991. № 2. С. 79-84.
88. 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.
89. Быть прокурором в наши дни не просто: выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на Всероссийском совещании прокуроров // Российская газета. 2001. 13 января.

90. 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.
91. Викторов И.С. Прокуратура: статус на рубеже тысячелетий // Законность. 2000. № 12. С. 20-26.
92. Винокуров А.Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 52 - 56.
93. 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.
94. Винокуров А.Ю. Объекты и субъекты прокурорского надзора // Вестник Академии Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2014. № 3. С. 23 -28.
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. 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.
97. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г. // Российская газета. 2014. 5 декабря.
98. Прокуратуре временно прописан другой закон // Независимая газета. 2015. 18 февр.

Источники на электронных носителях

99. 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).
100. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации: [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/history> (дата обращения: 14.09.2017).
101. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации: [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/stat> (дата обращения: 25.10.2017)
102. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации:[Электронный ресурс]. URL: [http:// genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1108807](http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1108807) (дата обращения: 20.09.2017).