

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Южно – Уральский государственный университет
(Национальный исследовательский университет)»
Институт открытого и дистанционного образования
Кафедра «Современные образовательные технологии»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой

/А.В. Прохоров/

13 июня 2019 г.

Конституционно-правовой статус

Прокуратуры Российской Федерации: теория и практика

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
ЮУрГУ – 40.03.01.2019.132.ВКР

Консультанты, (должность)

Руководитель работы
к.ю.н., профессор

/Л.А. Дольникова/

07 июня 2019 г.

Консультанты, (должность)

Автор работы
обучающийся группы ДО -441

/А.К. Левковский/

06 июня 2019 г.

Консультанты, (должность)

Нормоконтролер

/Н.В.Назарова/

07 июня 2019 г.

Челябинск 2019

АННОТАЦИЯ

Левковский А.К. Конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации: теория и практика. – Челябинск: ЮУрГУ, ДО-441, 93 с., ил. нет, таб. нет, библиогр. список – 88 наим., прил. нет, слайдов нет.

В юридической литературе споры о роли и месте прокуратуры России в системе российской государственности не прекращаются и не теряют своей актуальности. Связано это с тем, что Конституция Российской Федерации оставила открытым вопрос о месте прокуратуры в системе органов государственной власти.

Целью является исследование конституционно-правового статуса и перспектив развития прокуратуры в современной России.

Реализация общей цели предполагает решение следующих конкретных **задач**:

- 1) исследовать историю становления и развития института прокуратуры России;
- 2) проанализировать конституционно-правовую природу прокуратуры в соответствии с действующим законодательством;
- 3) проанализировать место и роль прокуратуры в современном государственном механизме Российской Федерации;
- 4) провести сравнительно-правовой анализ института прокуратуры в Российской Федерации и в зарубежных странах;

Структура работы: Выпускная квалификационная работа состоит из введения, 3 глав и 7 параграфов, заключения и библиографического списка, а также приложения, общий объем работы 93 страниц.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	7
1 СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ПРОКУРАТУРЫ России.....	11
1.1 Возникновение и развитие прокуратуры в России.....	11
1.2 Место и роль прокуратуры в системе органов государственной власти.....	24
1.3 Институт прокуратуры в зарубежных странах.....	32
2 ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР – ОСНОВНАЯ ФУНКЦИЯ ПРОКУРАТУРЫ.....	39
2.1 Прокурорский надзор: понятие и виды.....	39
2.2 Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.....	45
2.3 Прокурорский надзор в сфере защиты прав и законных интересов предпринимателей.....	49
2.4 Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции.....	57
3 МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ПРОКУРАТУРЫ РФ.....	70
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	77
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	81

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования – в условиях становления российской правовой государственности особое значение приобретает законность в государственном управлении, ведь обеспечение точного и неуклонного исполнения закона со стороны должностных лиц и государственных органов повышает авторитет права, реализует взаимную ответственность государства и личности.

Одной из главных гарантий обеспечения законности в государстве является деятельность прокуратуры, выступающей единственным государственным органом, предназначение которого состоит исключительно в надзоре за единообразным исполнением законов на территории всей страны, она максимально приспособлена к выполнению этой функции, как единая централизованная система.

В юридической литературе споры о роли и месте прокуратуры России в системе российской государственности не прекращаются и не теряют своей актуальности. Связано это с тем, что Конституция Российской Федерации оставила открытым вопрос о месте прокуратуры в системе органов государственной власти.

Не восполняет этот пробел и федеральный закон о прокуратуре, несмотря на прямое указание Конституции Российской Федерации о том, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом. Следовательно, современная конституционная модель прокуратуры не дает полного и ясного ответа на этот теоретический вопрос, имеющий и практическое значение, поскольку из него вытекает не только место прокуратуры в системе разделения властей, но и место и роль прокуратуры в системе сдержек и противовесов между ветвями власти.

Факт не закрепления в Конституции Российской Федерации статуса прокуратуры не дает основания признать этот статус достаточно стабильным

фактором, поскольку он может изменяться текущим федеральным законодательством, в которое в современных условиях постоянно вносятся дополнения, в том числе и в зависимости от расстановки политических сил в обществе.

Таким образом, исследование конституционно-правового статуса прокуратуры Российской Федерации, определение ее места в системе государственной власти на сегодняшний день является весьма актуальным, поскольку сегодня сохраняется необходимость дальнейшего совершенствования конституционно-правового статуса прокуратуры, обеспечивающего усиление ее влияния на состояние законности, правопорядка, защиты прав человека и гражданина, интересов общества и государства.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с конституционно-правовым статусом прокуратуры Российской Федерации.

Предметом исследования служат нормы, регулирующие организацию и деятельность органов прокуратуры в Российской Федерации.

Целью является исследование конституционно-правового статуса и перспектив развития прокуратуры в современной России.

Реализация общей цели предполагает решение следующих конкретных **задач**:

- 1) исследовать историю становления и развития института прокуратуры России;
- 2) проанализировать конституционно-правовую природу прокуратуры в соответствии с действующим законодательством;
- 3) проанализировать место и роль прокуратуры в современном государственном механизме Российской Федерации;
- 4) провести сравнительно-правовой анализ института прокуратуры в Российской Федерации и в зарубежных странах;
- 5) рассмотреть предмет прокурорского надзора;

б) исследовать прокурорский надзор в сфере защиты прав и законных интересов предпринимателей;

7) исследовать прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции;

8) рассмотреть международное сотрудничество между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и прокуратурой зарубежных стран;

Теоретическую основу исследования составили фундаментальные работы по теории права и конституционному праву. Среди них научные труды таких российских ученых, как: А.Г. Звягинцев,¹ В.Ю. Шобухин,² Д.В. Афанасьев,³ А. И. Попов, Фадеева Н.М. и др.

Эмпирическую базу исследования составляет Конституция Российской Федерации, Федеральные конституционные законы, Федеральные законы, Указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, Приказы Генеральной прокуратуры Российской Федерации, законодательство Российской империи и СССР.

Методологической основой исследования явилась совокупность общих и специально-научных методов познания. В исследовании были применены сравнительно-правовой, исторический, интервьюирования и комплексный метод.

Практическую основу исследования составляют научные статьи, опубликованные в научных журналах по проблематике конституционно-правового статуса прокуратуры Российской Федерации.

Использованы статистические данные Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратуры ХМАО-Югры и прокуратуры города Мегиона, а также результаты исследований, проведенных другими теоретиками

¹ Звягинцев, А.Г. История Российской прокуратуры. 1722-2012 [Текст]: учебник / А.Г. Звягинцев. – М.: Олма Медиа Групп, 2012. – С. 138.

² Шобухин, В.Ю. К вопросу о конституционно-правовом регулировании статуса Российской Прокуратуры [Электронный ресурс] // Российское право: Образование. Практика. Наука. – 2015. – № 4. – С.75. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=24246702>.

³ Афанасьев, Д.В. Прокуратура в России: история и современность [Электронный ресурс] // Ростовский научный журнал. – 2017. – № 1. – С. 140. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=28280061>.

по вопросам конституционно-правового статуса прокуратуры Российской Федерации.

Научная новизна работы обусловлена подходом к проблемам и аспектам конституционно-правового статуса российской прокуратуры. В работе представлен комплексный анализ эволюции института прокуратуры, современного состояния и перспектив развития прокуратуры в Российской Федерации.

Структура работы: Выпускная квалификационная работа состоит из введения, 3 глав и 7 параграфов, заключения и библиографического списка, а также приложения, общий объем работы 93 страниц.

В введение обосновывается актуальность темы, определяются цели задачи выпускной квалификационной работы.

В первой главе - Становление и развитие прокуратуры Российской Федерации – показано возникновение и развитие прокуратуры Российской Федерации, определено место и роль прокуратуры в системе органов государственной власти Российской Федерации, а также дается анализ института прокуратуры в зарубежных странах.

Во второй главе – Прокурорский надзор – содержится общая характеристика прокурорского надзора в Российской Федерации, дается понятие и основные виды прокурорского надзора

В третьей главе – Международное сотрудничество прокуратуры Российской Федерации – раскрываются основные направления международного сотрудничества прокуратуры Российской Федерации.

В заключении делаются выводы и предложения.

1 СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ПРОКУРАТУРЫ РОССИИ

1.1 Возникновение и развитие прокуратуры в России

В России прокуратура была образована и интегрирована в систему органов государственной власти в период правления Петра I в результате проведенных реформ в XVIII в.

Датой основания прокуратуры принято считать 12 января 1722 г., когда в соответствии с именованным Указом Петра I Правительствующему сенату была учреждена прокуратура: «Надлежит быть при Сенате генерал-прокурору и обер-прокурору, также во всякой коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать генерал-прокурору».¹

Первым генералом-прокурором стал Ягужинский П.И. Представляя его перед Сенаторами, Петр I заявил: «Вот око мое, коим я буду все видеть». Эта же идея нашла свое выражение также и в указе от 27 апреля 1722 года «О должности Генерал-прокурора»: «И понеже сей чин — яко око наше и стряпчий о делах государственных». Данный Указ устанавливал основные обязанности и полномочия генерал-прокурора по надзору за Сенатом и руководству подчиненными органами прокуратуры.

В соответствии с Указом Петра I от 27 апреля 1722 г. «О должности генерал-прокурора» генерал-прокурор, осуществляя надзор за Сенатом, смотрел за тем, чтобы Сенат «истинно, ревностно и порядочно, без потерянна времени, по Регламентам и указам отправлял», «чтоб в Сенате не на столе только дела вершились, но самым действием по указам исполнялись», «дабы Сенат в своем звании праведно и нелицемерно поступал».²

¹ Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое (1649—1825 гг.). Т. 6. № 3877. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://nlr.ru/eres/law_r/search.php?part=46®im=3.

² Фадеева, Н.М. История развития органов прокуратуры [Электронный ресурс] // Актуальные проблемы судебной, правоохранительной, правозащитной деятельности и национальной безопасности. – 2016. – С. 353. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26503966>.

В последующем прокуроры «имели попечение в колоднических делах, не только обращали внимание на недостатки, упущения и нарушения закона, воровство и растрату денег, но и наблюдали за правильным собиранием казенных доходов, за безубыточным для казны производством по подрядам, за правильностью финансовой отчетности».¹

Таким образом, изначально прокуратура была создана Петром I непосредственно как орган защиты интересов государства и его жителей.

Уже после кончины Петра I значимость прокуратуры как надзорного органа существенно упала, в особенности в промежуток царствования Екатерины I и Петра II, потому что исполнявший в то время государственные дела Верховный тайный совет (учрежденный в 1726 г.) видел в прокуратуре сдерживающий фактор своей власти, в связи с чем генерал-прокурор, а также прокуроры при надворных судах и при большинстве коллегий по сути были упразднены.

Только во времена правления Анны Иоановны прокуратура возродилась. 2 октября 1730 г. Анна Иоановна подписала манифест, восстановивший должности генерал-прокурора, обер-прокурора, прокуроров при коллегиях и в судебных местах, «чтоб челобитчики правым и нелицемерным судом удовольствованы, а в государственных делах рассмотрение и решение чинимы были со всякою ревностью и добрым порядком».²

Окончательно же прокуратура сформировалась как надзорный орган при Екатерине II. С разделением Сената на департаменты Генерал-прокурор овладевает своим контролем всю их деятельность, а к концу XVIII века, продолжая оставаться органом надзора, по сути становится высшим органом управления общей компетенции.

¹ Звягинцев, А.Г. История Российской прокуратуры. 1722-2012 [Текст]: учебник / А.Г. Звягинцев. – М.: Олма Медиа Групп, 2012. – С. 43.

² Афанасьев, Д.В. Прокуратура в России: история и современность [Электронный ресурс] // Ростовский научный журнал. – 2017. – № 1. – С. 140. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=28280061>.

7 ноября 1775 г. императрица Екатерина II издала специальный законодательный акт «Учреждения для управления губерний Всероссийския империи», в котором была подробно регламентирована деятельность местных прокуроров. Данный акт гласил, что «губернский прокурор и губернные стряпчие смотрят и бдение имеют о сохранении везде всякого порядка, законами определенного, и в производстве и отправлении самых дел. Они сохраняют целость власти, установлений и интереса Императорского Величества, наблюдают, чтоб запрещенных сборов с народа никто не собирал, и долг имеют истреблять повсюду зловредныя взятки».¹

Более того, вышеуказанный акт в Главе I Примерный штат Губерний зафиксировал иерархию органов прокуратуры:

«При Наместническом или Губернском Правлении и при Палатах определяется Губернский Прокурор;

При Верхнем Земском Суде определяется Прокурор, Стряпчий казенных дел и Стряпчий уголовных дел;

При Губернском Магистрате определяется Прокурор, Стряпчий казенных дел и Стряпчий уголовных дел;

При Верхней Расправе определяется Прокурор, Стряпчий казенных дел и Стряпчий уголовных дел».²

Кроме того, данный акт в Главе XXVII О Прокурорской и Стряпческой должности детально регламентировал полномочия прокурора. Так, Губернский Прокурор и Губернские Стряпчие «смотрят и бдение имеют о сохранении везде всякого порядка законами определенного, и в производстве и отправлении самых дел. Они сохраняют целость власти, установлений и интереса Императорского Величества, наблюдают, чтобы запрещенных сборов с народа никто не собирал, и долг имеют истреблять повсюду зловредныя взятки».

¹ Полное собрание законов Российской Империи. 1830. Собр. 1. Т. XX. № 14.392. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://nlr.ru/e-res/law_r/search.php?part=46®im=3.

² Там же.

При правлении Павла I роль прокуратуры ослабла, в значительной степени сокращен штат органов прокуратуры. Однако в целом прокуратура продолжала выполнять свои функции.¹

Во времени правления Александра I произошли существенные изменения в системе органов государственной власти, а именно созданные при Петре I коллегии были заменены министерствами, в соответствии с Манифестом императора Александра I от 8 сентября 1802 года «Об учреждении министерств».² Статья 3 Манифеста устанавливает, что «как должность Министра Юстиции особенно определена быть имеет при издании сочиняемого уложения законов; то и повелеваем до того времени оставаться оной на основании Инструкции Генерал-Прокурора».

Таким образом, прокуратура стала составной частью министерства юстиции, а генерал-прокурор — по должности являлся министром юстиции.

Первым министром юстиции России и одновременно генерал-прокурором стал Державин Г.Р. 22 сентября 1802 года Державин Г.Р. издал Высочайше одобренный циркулярный ордер. В нем генерал-прокурор предписывал прокурорам, чтобы о каждом определении присутственного места, «несогласном с законами или относящимся ко вреду службы, а паче к ущербу интереса императорского величества или к отягощению народному, они, не останавливая исполнение, с прилежностью сообщали губернскому правлению и одновременно доносили своему начальнику».³

Кардинальные изменения в системе прокуратуры были внесены во времена правления Александра II, а именно в результате проведения судебной реформы, которая проводилась в 1864 году.

¹ Сафина, А.Р. История становления прокуратуры в России [Электронный ресурс] // Вестник науки и образования. – 2017. – № 12. – С. 70. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=30741418>.

² Полное собрание законов Российской Империи. Т. 27. № 20406 [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://nlr.ru/e-res/law_r/search.php.

³ Звягинцев, А.Г. История Российской прокуратуры. 1722-2012 [Текст]: учебник / А.Г. Звягинцев. – М.: Олма Медиа Групп, 2012. – С. 43.

В ходе судебной реформы Александром II были приняты:

- Учреждение судебных установлений;
- Устав уголовного судопроизводства;
- Устав гражданского судопроизводства;
- Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями;

Анализируя Устав уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 года можно сказать, что он являлся актом, в котором был урегулирован порядок уголовного судопроизводства. Так, Устав предусматривал, что власть является обвинительной, т. е. обнаружение преступлений и преследование виновных, принадлежит прокурорам. Постоянный надзор за производством следствий принадлежит исключительно прокурору. Кроме того, в главе Суущество обязанностей и степень власти прокуроров и их товарищ «прокуроры и их товарищи предварительных следствий сами не производят, но дают только предложения о том судебным следователям и наблюдают постоянно за производством сих следствий. Прокуроры и их товарищи имеют право присутствовать при всех следственных действиях и рассматривать на месте подлинное производство, не останавливая, однако, хода следствия».

Представляется возможным полагать, что изначальной целью создания прокуратуры в России было создание именно общего надзора, т. е. надзора за законностью деятельности государственных органов и должностных лиц и принимаемых ими правовых актов. Одновременно с этим прокуратура занималась также надзором за соблюдением законности органами предварительного расследования, сыска, осуществляла поддержание государственного обвинения в суде.

За период после проведения судебной реформы 1864 года по 1917 год кардинальных изменений российская прокуратура не претерпела, хотя вопросы о

необходимости усиления надзорной деятельности прокуратуры поднимались неоднократно.¹

Новым виток развития российской прокуратуры связан с событиями, произошедшими после Октябрьской революции 1917 года.

Одним из первых законодательных актов, принятых после Октябрьской революции 1917 года, была отмена царских законов, роспуск старых судов и создание новых. Были созданы особые суды для рассмотрения дел политических врагов – революционные трибуналы.

Однако с упрочнением страны, развитием гражданского оборота, введением новой экономической политики заставляло правительство государства к совершенствованию и созданию наиболее оптимальных органов государственной власти. В тот период и встал вопрос о создании прокуратуры как органа, который бы надзирал за соблюдением законности.

В целях осуществления надзора за соблюдением законов и в интересах правильной постановки борьбы с преступностью Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет в 1922 году утвердил Положение о прокурорском надзоре в РСФСР.² В соответствии со статьей 2 Положения на прокуратуру возлагалось:

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

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

¹ Шобухин, В.Ю. Правовое регулирование организации и деятельности прокуратуры в России в 1722-1917 гг. [Электронный ресурс] // Электронное приложение к российскому юридическому журналу. – 2018. – № 3. – С. 93. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=35420564>.

² Постановление ВЦИК от 28.05.1922 «Положение о прокурорском надзоре» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

в) поддержание обвинения на суде;

г) наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей.

Данный шаг стал в истории прокуратуры возвращением к старым устоям, которые было вплоть до 1864 года, а именно: были восстановлены функции надзора за исполнением законов вне сферы уголовного права, помимо этого, был внедрен общий надзор за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц и т. д.

Надзор за соблюдением законности осуществлялся в РСФСР не только федеральными органами, но и органами прокуратуры, действующими в субъектах РСФСР. Например, после образований национальных округов стали создаваться в них органы прокуратуры. 30 декабря 1930 года был образован Остяковогульский национальный округ, прокуратура которого с момента своего создания находилась в подчинении прокуратуры Уральской области.

В январе 1935 года была создана Омская областная прокуратура, в подчинение которой была передана Остяко-Вогульская окружная прокуратура.

В октябре 1940 года Остяко-Вогульская окружная прокуратура была переименована в Ханты-Мансийский окружную прокуратуру.

В августе 1944 года Указом Президиумом Верховного Совета СССР была образована Тюменская область с центром в г. Тюмени, в которую вошел Ханты-Мансийский национальный округ.

Прокуратура округа была выведена из состава Омской областной прокуратуры и в течение следующих 48 лет находилась в составе прокуратуры Тюменской области.

В 1993 году прокуратура Ханты-Мансийского автономного округа-Югры была выведена из состава прокуратуры Тюменской области в прямое подчинение Генеральной прокуратуре Российской Федерации.

В целях укрепления законности и должной охраны общественной собственности по Союзу ССР от покушений со стороны противообщественных

элементов Центральный исполнительный комитет и Совет народных комиссаров Союза ССР 10 июня 1933 года принял постановления ЦИК и СНК СССР «Об учреждении Прокуратуры Союза ССР».¹

Кроме того, Постановлением ЦИК и СНК СССР от 17 декабря 1933 года было утверждено Положение о Прокуратуре Союза ССР.² В нем в статьях 11 и 12 были регламентированы порядок назначения прокуроров. Так, Прокуроры союзных республик назначаются и отзываются прокурором Союза ССР, по согласованию с центральными исполнительными комитетами союзных республик. Краевые и областные прокуроры и прокуроры автономных республик и областей назначаются и отзываются прокурорами союзных республик с согласия прокурора Союза ССР.

В 1936 году была принята Конституция СССР, которая посвятила суду и прокуратуре специальную девятую главу.³ В ней были закреплены принципиальные положения организационного построения прокуратуры как единой централизованной системы во главе с Генеральным прокурором СССР, осуществляющим свои функции по надзору за законностью и организации борьбы с преступностью, независимо от местных органов. Также, в главе 9 Конституции 1936 года указывалось, что Прокурор Союза ССР назначался Верховным Советом СССР сроком на 7 лет. Все нижестоящие прокуроры назначались или их назначение утверждалось Прокурором Союза ССР на 5 лет (ст. 116). Необходимо подчеркнуть, что в Конституции (ст. 117) был закреплен принцип независимости органов прокуратуры от местных органов и подчинения их только Прокурору Союза ССР.

¹ Постановления ЦИК и СНК СССР от 20.06.1933 «Об учреждении Прокуратуры Союза ССР» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

² Постановлением ЦИК СССР № 84, СНК СССР № 2621 от 17.12. 1933 «Положение о прокуратуре Союза СССР» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

³ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

Специальные функции обрела прокуратура в период Великой Отечественной войны (1941 - 1945 гг.). В данных обстоятельствах задачи органов прокуратуры сводились в основном в обеспечении выполнения законов, направленных на обеспечение обороноспособности страны.¹

Основным направлением в деятельности органов прокуратуры был надзор за исполнением законов военного времени, направленных на охрану общественного порядка, трудовой и государственной дисциплины, прав и законных интересов военнослужащих и их семей, охрану государственной собственности от преступных посягательств.

После окончания Великой Отечественной войны законодательство о прокурорском надзоре получило активное развитие, особенно после событий, приведших к развенчанию культа личности.

24 мая 1955 года Президиум Верховного Совета СССР утвердил Положение о прокурорском надзоре в СССР.² Основной целью прокуратуры согласно статье 2 Положения стало надзор за точным исполнением законов, укрепление в СССР социалистической законности и охрану от всяких посягательств.

Принятие Конституции СССР 1977 года обусловило необходимость подготовки Закона о прокуратуре СССР.³ Такой Закон был принят 30 ноября 1979 года Верховным Советом СССР, который действовал вплоть до распада Советского Союза.⁴ Нововведением данного Закона стало закрепления системы органов прокуратуры. Так, на основании статьи 12 система органов прокуратуры

¹ Афанасьев, Д.В. Прокуратура в России: история и современность [Электронный ресурс] // Ростовский научный журнал. – 2017. – № 1. – С. 140. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=28280061>.

² Указ Президиума ВС СССР от 24.05.1955 «Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

³ Конституция (Основной закон) СССР от 07.10.1977 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

⁴ Закон СССР от 30.11. 1979 № 1162-Х «О прокуратуре СССР» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

состоит из Прокуратуры Союза ССР, прокуратур союзных республик, автономных республик, краев, областей, прокуратур городов, действующих на правах прокуратур областей, прокуратур автономных областей, автономных округов, районных, городских прокуратур. В систему органов прокуратуры также входят военные прокуратуры, транспортные и другие прокуратуры, приравненные к прокуратурам областей, районным или городским прокуратурам. Генеральным прокурором СССР в городах, где имеются районные прокуратуры, могут быть образованы городские прокуратуры с подчинением им районных прокуратур.

Кроме того, статья 21 гласит, что Работникам органов прокуратуры, включая сотрудников научных учреждений и учебных заведений прокуратуры, присваиваются в соответствии с занимаемыми ими должностями и стажем работы классные чины. Классный чин действительного государственного советника юстиции, а также классные чины государственного советника юстиции 1, 2 и 3 классов присваиваются Указом Президиума Верховного Совета СССР. Другие классные чины присваиваются приказом Генерального прокурора СССР.

Закон предусмотрел конкретные формы реагирования на установленные нарушения закона и определил их структуру и содержание.

Например, прокурор вправе был выносить постановления об устранении выявленных им нарушений закона, причин нарушений и способствующих им условий, о представлении актов и других необходимых документов, материалов и сведений, о проведении проверок, ревизий, выделении специалистов, о явке в прокуратуру и даче объяснений по поводу нарушений закона. Более того, данные требования согласно статье 24 обязательны для исполнения всеми органами, должностными лицами и гражданами, которым они адресованы.

Кроме того, прокурор также вправе выносить протест на противоречащий закону акт в орган, издавший этот акт, или в вышестоящий орган. Также вправе выносить мотивированное постановление о возбуждении уголовного дела,

возбуждении дисциплинарного производства или о возбуждении производства об административном правонарушении.

Конституция СССР 1977 года, а за ней и Закон о прокуратуре СССР 1979 года определили особенность и характерные признаки органов прокуратуры.

Распад СССР, новые политико-правовые и экономические условия жизни общества, становлением федеративного устройства государства существенно изменили место и роль прокуратуры.

В связи с распадом СССР прокуратура СССР прекратила свое существование. Верховный Совет Российской Федерации 17 января 1992 года принял Федеральный Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – ФЗ о прокуратуре).¹

Принятие Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года потребовало подготовки новой редакции Закона о прокуратуре, внесения в него существенных изменений и дополнений.

Конституция Российской Федерации 1993 года посвящает прокуратуре статью 129, где устанавливает, что она составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации.²

Отсутствие конституционного решения таких вопросов стало одной из причин различных подходов к определению функций (полномочий) и места прокуратуры в государственном механизме Российской Федерации. В условиях противостояния между группой ученых и практиков была создана Концепция развития прокуратуры Российской Федерации на переходный период. На основе этой Концепции разработан и введен в действие Федеральный закон от 17 ноября

¹ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2201-1 (ред. от 27.12.2018) «О Прокуратуре Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (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) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации О прокуратуре Российской Федерации». Изменения, внесенные в ранее действовавший Закон, настолько существенны, что можно говорить о качественно новом нормативном акте, отвечающем интересам укрепления законности и правопорядка в сложный переходный период развития России. Одновременно сохранены и усилены положения, учитывающие преемственность отечественного правового опыта.

Место прокуратуры в системе государственно-правовых институтов имеет ключевое значение для определения сущности прокурорской системы, функций прокуратуры, ее правового статуса, организационного построения, форм и методов деятельности.¹

Наконец, перемены в прокуратуре принесли летние изменения 2007 года в закон «О прокуратуре Российской Федерации» и Уголовно-процессуальный Кодекс. Вследствие образования следственных комитетов, в том числе и при прокуратуре, прокуроры лишились возможности возбуждать уголовные дела, теперь они лишь дают на это согласие следователям.

5 февраля 2014 года вступил в силу закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» в котором глава 7 была переименована.² Теперь она называется не судебная власть, а «Судебная власть и прокуратура».

Нормативно-правовые акты, дополнившие в последствии положения Закона о прокуратуре, были направлены на дальнейшее совершенствование прокурорской деятельности. Они явились основой концепции развития прокуратуры.

¹ Гацולהва, А.Х. Зарождение прокуратуры в России как элемент правозащитного механизма государства [Электронный ресурс] // Международный студенческий научный вестник. – 2018. – № 5. – С. 223. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=35620251>.

² Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

Таким образом, можно выделить 4 основных этапа развития прокуратуры как государственного органа:

- с момента образования в 1722 г. и до судебной реформы 1864 г;
- с момента проведения судебной реформы до образования РСФСР (1864-1918 гг.);
- с момента образования прокуратуры РСФСР до принятия закона о прокуратуре Российской Федерации (1922-1992 гг.);
- с момента принятия указанного закона по настоящее время.¹

История развития российской прокуратуры показывает, что в ее деятельности как федерального, централизованного органа сложилась и практически оправдала себя тенденция совершенствования надзорной правозащитной функции. Защита именно государственных, публичных интересов остается ее важнейшей задачей, при которой государство в состоянии обеспечить нормальные условия, в социальном отношении, для проживания всех категорий граждан. Приоритетной задачей для прокуратуры остается защита прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, резюмируя сказанное выше, следует отметить, что российская прокуратура прошла длительный и непростой исторический путь своего формирования и развития. Вместе с тем, современная система органов государственной власти в Российской Федерации не может существовать без органов прокуратуры в принципе. Более того, эффективность функционирования органов государственной власти в России напрямую зависит и будет зависеть в будущем от эффектности функционирования органов прокуратуры и их деятельности по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

¹ Афанасьев, Д.В. Прокуратура в России: история и современность [Электронный ресурс] // Ростовский научный журнал. – 2017. – № 1. – С. 140. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=28280061>.

1.2 Место прокуратуры в системе органов государственной власти

На протяжении многих лет учеными и практиками обсуждается актуальный вопрос о правовом статусе прокуратуры, ее роли и месте в системе органов государственной власти. Продолжающаяся дискуссия на протяжении более 20 лет до сих пор не подходит к своему логическому завершению и с каждым годом приобретает все новое значение.

В юридической литературе по этому вопросу сложилось несколько точек зрения. Одна из них заключается в том, что прокуратура относится к судебной власти. Так, В. Б. Алексеев полагает, что понятие судебной власти не ограничивается органами, осуществляющими правосудие, а включает и иные ее формы, такие, как прокуратура.¹ В свою очередь И. Л. Петрухин считает, что «Наша прокуратура с ее функцией надзора - рудимент средневековья, оживший в странах с тоталитарным режимом» и полагает, что «прокурорский надзор лишь дублирует судебный контроль, который является наиболее эффективным контрольным институтом в этой сфере».²

Данное суждения представляется сомнительным, потому что согласно ч. 1 ст. 118 Конституции Российской Федерации осуществление правосудия является исключительной компетенцией судов. Прокуратура в судебную систему не входит и деятельность по отправлению правосудия не осуществляет. Прокуратура не отправляет правосудия: прокурор выступает как самостоятельная сторона в процессе; в организационном плане прокуратура не входит в систему судов; а прокуроры не подчинены и не подотчетны судам.

Таким образом, относить прокуратуру к судебной власти вряд ли возможно. Как справедливо отмечает Д. Лукоянов «если прокуратура будет

¹ Алексеев, В.Б. Процессуальный статус прокуратуры и судебная власть [Электронный ресурс] // Организация управления в органах прокуратуры. – 1998. – С. 95. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=28998592>.

² Петрухин, И. Общий надзор прокуратуры и судебная власть [Электронный ресурс] // Уголовное право. – 2000. – № 4. – С.86. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/3541088/>.

включена в судебную власть, то это будет нарушать принцип состязательности, действующий в процессуальном праве».¹

Ряд ученых считают, что прокуратура относится к исполнительной ветви власти. Г. Чуглазов пишет: «Любой орган должен обязательно вписываться в ту или иную ветвь власти, и, если прокуратура не относится к законодательной и судебной ветвям власти, она является составной частью исполнительной власти и должна влиться в Министерство юстиции».² Той же точки зрения придерживаются И.М. Байкин, который отмечает, что российской прокуратуре в большей мере свойственны функции исполнительной ветви власти.

Данное мнения представляется сомнительным, поскольку Генеральный прокурор не включён в состав Правительства Российской Федерации (высшего органа исполнительной власти), также сама прокуратура не наделена статусом одного из органов исполнительной власти – министерства, службы или агентства.

В научной литературе высказываются и иные точки зрения. Некоторые ученые предлагают отнести прокуратуру к законодательной ветви власти.

С точки зрения В.И. Валуйского, хотя «прокуратура не принимает законов и иных общеобязательных актов, ее все же правильнее отнести к составной части законодательной власти. Органы законодательной власти, обладая функцией контроля над реализацией принимаемых законов, могут делать и делают это только, как правило, эпизодически, через свои комитеты и комиссии. Вместе с тем нормальное законотворчество и претворение законов в жизнь невозможны без постоянного и независимого надзора за исполнением законодательства. С учетом конкретной ситуации в России это в состоянии реально осуществить прокуратура, и она это делает как составная часть законодательной власти».³

¹ Лукоянов, Д. Место прокуратуры в государственном механизме [Электронный ресурс] // Законность. – 2006. – № 11. – С. 54. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=12906559>.

² Чуглазов, Г. Прокуратура в системе органов государственной власти [Электронный ресурс] // Законность. – 2003. – № 2. – С. 31. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=36618924>.

³ Валуйский, В.Н. О некоторых проблемах прокурорского надзора в условиях правовой реформы [Электронный ресурс] // Вестник Волгоградского государственного университета. – 1996. – С. 122. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=28301645>.

По мнению профессора В.В. Клочкова, общий надзор может осуществлять только законодательная власть. По сравнению с контролем над исполнением законов, который возложен на исполнительную власть, данный контроль является высшим потому, что он имеет своим предметом исполнение законов всеми органами исполнительной власти, в том числе местными, общественными организациями и должностными лицами.¹ Основным видом высшего надзора за исполнением законов является прокурорский надзор.

Таково же суждения и А.Ф. Козлова: «При определении правового положения прокуратуры в настоящее время нужно исходить из реально сложившейся обстановки в нашей стране. Она характеризуется большой неопределенностью, не урегулированностью рыночных отношений, ростом преступности и т.д. При этих условиях прокуратура должна представлять собой систему органов, обособленную от Министерства юстиции, судов. С точки зрения теории разделения властей прокурорский надзор организационно тяготеет к законодательной власти, поскольку ее основная функция — обеспечение исполнения принимаемых законов».²

Такая точка зрения, конечно, имеет право на существование, однако вряд ли целиком правильна, так как предназначением законодательной власти является законотворческий процесс, а в настоящее время прокуратура официально не наделена правом участия в нем. Можно согласиться с мнением М.С. Шалумова, который отмечает: «Сегодня отсутствуют какие-либо основания для доводов о том, что прокуратура является элементом законодательной ветви федеральной власти, ее специальным органом, несущим функцию парламентского контроля над исполнением законов». Даже право законодательной инициативы (ст. 104

¹ Клочков, В.В. Прокуратура в системе разделения и взаимодействия властей [Электронный ресурс] // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. –1992. – С. 111. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=17882562>.

² Козлов, А.Ф. Прокурорский надзор в Российской Федерации. [Текст]: Учебное пособие / А.Ф. Козлов. – М.: Проспект, 1994. – С. 8.

Конституции Российской Федерации) на федеральном уровне не предоставлено Прокуратуре Российской Федерации.

Отчасти отсутствие такого права у прокуратуры компенсирует статья 9 федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», которая предусматривает возможность прокурору при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов, вносить «в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов».

Некоторые субъекты Российской Федерации воспользовались этой возможностью и предоставили право законодательной инициативы прокурору.

Например, п.1 ст. 49 Устава (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры предусматривает право законодательной инициативы прокурора автономного округа. Анализ практики реализации этой статьи позволяет сделать вывод о том, что прокурор довольно активно реализует это право. Так, за 2018 год прокурор Ханты-Мансийского автономного округа – Югры внес в Думу округа 8 законопроекта, которые были рассмотрены депутатами.¹

В целях совершенствования окружного законодательства и активизации нормотворческого процесса прокуратурой округа неоднократно инициировалось принятие окружных законов и других нормативных правовых актов, необходимых для надлежащей реализации федерального законодательства.

Думой округа приняты разработанные прокуратурой значимые для округа законы в сфере противодействия коррупции, защиты несовершеннолетних и

¹ Отчет о деятельности Думы Ханты-Мансийского автономного округа-Югры [Электронный ресурс] // Официальный сайт Думы Ханты-Мансийского автономного округа-Югры (<https://www.dumahmao.ru>). – Режим доступа: <https://www.dumahmao.ru/totalstoactivityoftheduma/informationwork2018>.

сирот, жилищных прав граждан, прав предпринимателей, инвалидов и других категорий граждан.

Кроме того, прокуратура инициировала изменения в окружной Закон «О квотировании рабочих мест инвалидам». Работодателей обязали ежемесячно сообщать в службу занятости о созданных и выделенных рабочих местах специально для инвалидов.

С целью исключения фактов пропаганды экстремизма по предложению прокуратуры в закон округа «Об Общественной палате» включен запрет на выдвижение кандидатов в члены палаты от тех объединений, которым вынесено предупреждение о недопустимости осуществления экстремистской деятельности.

Кроме того, по инициативе прокуратуры в окружное законодательство внесены изменения, позволяющие ветеранам, инвалидам и семьям с детьми-инвалидами пользоваться льготами на приобретение или строительство жилья за счет бюджетных средств не только на территории округа, но и по их желанию – в любом другом субъекте.

Также по инициативе прокуратуры приняты постановления Правительства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры: «О внесении изменений в постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры от 07.04.2006 №67-п «О порядке реализации подпрограммы Доступное жилье молодым» программы автономного округа «Улучшение жилищных условий населения Ханты-Мансийского автономного округа-Югры» на 2005-2015 годы» позволяющие молодой семье, вставшей в очередь на получение субсидии и мигрировавшей на территории округа, оставаться в списке на получение помощи от округа в рамках программы под тем же номером, что и до переезда, Порядок предоставления детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, благоустроенных жилых помещений специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» и др.

Прокурор автономного округа Е.Б. Ботвинкин выступил с законодательной инициативой о внесении изменений в закон «О Счетной палате Ханты-Мансийского автономного округа-Югры».¹ Поправками предложено конкретизировать полномочия контрольно-счетного органа по осуществлению финансового контроля за использованием средств бюджета округа, формирующих фонд капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме.

В целях дальнейшего совершенствования антикоррупционного законодательства по информации окружной прокуратуры дополнен перечень оснований, при которых лица не могут быть назначены на должность председателя, заместителя председателя и аудиторов окружной Счетной палаты.

Инициатива прокурора поддержана депутатами Думы округа.

Уставами некоторых городов предусмотрена возможность прокурору города вносить проекты муниципальных правовых актов в представительный орган города. Например, в соответствии с п.1 ст. 40 Устава города Мегион (ХМАО-Югра) прокурор города Мегиона имеет право вносить проекты муниципальных правовых актов в Думу города Мегион.²

По инициативе прокуратур городов Мегиона, Сургута и Покачи приняты постановления администрации города, устанавливающие порядок предоставления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера руководителей муниципальных учреждений (лиц, при поступлении на данную работу), супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, Положение о порядке проведения аттестации руководителей муниципальных унитарных предприятий муниципального образования, требования к программам по энергоснабжению и повышению энергетической эффективности организации, осуществляющих регулируемые виды деятельности и другие.

¹ По инициативе прокурора округа уточнены полномочия Счетной палаты региона [Электронный ресурс] // Официальный сайт прокуратуры Ханты-Мансийского автономного округа-Югры (<http://prokhmao.ru>). – Режим доступа: <http://prokhmao.ru/news/74773/>.

² Устав города Мегиона [Электронный ресурс] // Официальный сайт города Мегиона (<https://admmegion.ru>). – Режим доступа: <https://admmegion.ru/gov/laws/ustav/>.

В целях реализации положений Жилищного кодекса Российской Федерации по разработанным территориальными прокурорами проектам нормативных правовых актов органами местного самоуправления приняты Положения о муниципальном жилищном контроле.

По инициативам прокуроров города Мегиона и Березовского районов внесены изменения в Порядки бесплатного предоставления земельных участков отдельным категориям граждан» в части установления сроков формирования перечня предоставляемых земельных участков, в том числе многодетным, приняты акты, регламентирующие обеспечение присутствия указанных заинтересованных лиц на заседаниях коллегиальных органов местного самоуправления.

Думается было бы верным в ст. 104 Конституции Российской Федерации вести добавление о предоставлении права законодательной инициативы, Генеральному прокурору Российской Федерации.

В научной литературе встречается предложения о целесообразности законодательно установить, что Президент Российской Федерации осуществляет свои контрольные конституционные полномочия и через Генеральную прокуратуру Российской Федерации, с внесением необходимых изменений в соответствующие федеральные законы. Такую точку зрения высказал П. Кулагин в своей статье «Прокуратура должна стать органом президентской власти» подчеркивает, что органы прокуратуры должны занять свое место «под крылом президента», стать органом президентской власти. Единственное предназначение органов прокуратуры - надзор за точным и единообразным исполнением законов. Функции прокуратуры в этом плане очень близки функциям президента.

А.И. Алексеев также находит, что прокуратура должна быть включена в систему президентской власти с установлением подотчетности и подконтрольности Генерального прокурора Президенту Российской Федерации.¹ При этом кандидатура на должность Генерального прокурора Российской

¹ Алексеев, А.И. Прокуратура как институт государственной власти [Электронный ресурс] // Законность. – 2002. – № 2. – С. 95. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26071020>.

Федерации должна рекомендоваться Президенту Российской Федерации Советом Федерации. Назначение Генерального прокурора Российской Федерации и освобождение его от должности до истечения сроков полномочий в случаях, предусмотренных федеральным законом, должно производиться Президентом страны.

Для реализации этой идеи необходимо внести изменения в главу 4 Конституции Российской Федерации и федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации».

Заслуживает внимания мнения ученых, которые предлагают выделить прокурорскую власть в качестве самостоятельной ветви власти.

Н.В. Мельников, анализируя законодательство и практику его реализации, отмечает, что в российских условиях можно говорить о прокурорской власти как о полноценной ветви государственной власти: «Прокурорская власть — вид государственной власти, осуществляемой в формах прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением действующего на территории Российской Федерации законов, а также уголовного преследования».

Высказывается мнение в научной литературе и о необходимости выделения еще одной ветви власти – контрольной. Например, С.А. Денисов пишет, что «мировая практика развития системы контроля за государственным аппаратом пошла по пути выделения четвертой, самостоятельной ветви государственной власти – власти контрольной.¹

Однако М.С. Шалумов считает, что в настоящее время нет оснований для того, чтобы говорить о существовании в современной России самостоятельной контрольной власти. Законодательная, исполнительная и судебная ветви государственной власти, функционируя независимо друг от друга, в то же время осуществляют взаимный контроль, являющийся одним из элементов системы сдержек и противовесов и имеющий цель не допустить превышения другой

¹ Денисов, С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти и ограничение коррупции [Электронный ресурс] // Государство и право. – 2002. – № 3. – С. 9.

ветвью власти своих полномочий.¹ Для этого они имеют собственные формы и методы контроля (парламентский, судебный контроль, президентское вето и т.д.) Любой же нейтральный контроль, не исходящий от какой-либо из трех ветвей власти и претендующий на роль самостоятельной, четвертой ветви государственной власти, противоречил бы самому принципу разделения властей.

Представляется возможным согласиться с Шобухином В.Ю. о том, что стоит подумать о возможности закрепления правового регулирования статуса прокуратуры отдельной главой Конституции Российской Федерации.

Таким образом, в юридической литературе споры о роли и месте прокуратуры России в системе российской государственности не прекращаются и не теряют своей актуальности, поскольку современная конституционная модель прокуратуры не дает полного и ясного ответа на этот теоретический вопрос, имеющий и практическое значение, так как из него вытекает не только место прокуратуры в системе разделения властей, но и место и роль прокуратуры в системе сдержек и противовесов между ветвями власти.

Думается, что классическая теория Ш.Л. Монтескье о разделении властей на законодательную, исполнительную и судебную не отвечает требованиям современной государственной системы и требует пересмотра.

1.3 Институт прокуратуры в зарубежных странах

Правовой статус и компетенция органов прокуратуры в зарубежных странах отличаются в зависимости от страны, и с учетом исторических, экономических и политических условий их развития. При этом можно выделить общие черты, характерные для большинства стран: статус и основные полномочия органов прокуратуры зачастую закреплены в Конституции страны. Деятельность прокуратуры строится на принципе независимости от любой внешней власти. Прокуратура во всех странах призвана защищать интересы

¹ Шобухин, В.Ю. К вопросу о конституционно-правовом регулировании статуса Российской Прокуратуры [Электронный ресурс] // Российское право: Образование. Практика. Наука. – 2015. – № 4. – С.75. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=24246702>.

государства и общества. Одной из главных ее функций является уголовное преследование и поддержание государственного обвинения в суде.¹

В юридической литературе выделяются четыре модели прокуратуры в зависимости от места ее в системе органов государственной власти.²

В рамках первой модели прокуратура относится к Министерству юстиции (Франция, Израиль, Германия, Дания, Израиль, Нидерланды, Польша, Румыния, Япония и др.).

Прокуратура Франции подчинена Министерству юстиции, тем не менее, состоит при судах и характеризуется следующими чертами: в соответствии со ст. 65 Конституции Франции Высший совет магистратуры включает два состава - один, полномочный в отношении судей, и другой - полномочный в отношении прокуроров. Состав, полномочный в отношении прокуроров, включает, помимо Президента Республики и министра юстиции, пять прокуроров и одного судью, а также члена Государственного совета.

В соответствии со ст. 71 Конституцией Израиля прокуратура входит в состав министерства юстиции, министром которого является генеральным прокурор по должности.³

По законодательству ФРГ прокуратура относится к исполнительным органам власти, подчинена министру юстиции. Прокуратура состоит из двух частей: федеральной и земельной. Возглавляют соответствующие прокуратуры Генеральные прокуроры, причем Генеральный прокурор ФРГ назначается президентом страны.

Прокуратура в ФРГ решает три задачи: «во-первых, расследует дела и осуществляет уголовное преследование, выступает как обвинитель в суде, во-

¹ Кесиди, Я.Г. Органы прокуратуры в зарубежных странах [Электронный ресурс] // Актуальные проблемы судебной, уголовно-процессуальной деятельности и национальной безопасности. – 2016. – С. 286. Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26503934>.

² Аметка, Ф.А. Сравнительно-правовой анализ правового статуса органов прокуратуры в зарубежных странах. [Электронный ресурс] // Актуальные проблемы сравнительного правоведения. – 2017. – С. 35. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=29167263>.

³ Конституция Израиля [Электронный ресурс] // Сайт Конституции государств (стран) мира (<https://worldconstitutions.ru>). – Режим доступа: <https://constitutions.ru/?p=827&attempt=1>.

вторых, участвует в судебном процессе в качестве беспристрастной стороны и, в-третьих, приводит приговор в исполнение».¹

Согласно ст. 140 Конституции Турецкой Республики прокуроры подчиняются Министерству юстиции в плане своих административных обязанностей.²

В Румынии прокуратура также подчинена министерству юстиции. В статье 131 Конституции Румынии сказано, что прокуроры осуществляют свою деятельность в соответствии с принципами законности, беспристрастности и иерархического контроля, под руководством министерства юстиции.

Согласно второй модели, прокуратура входит в состав судебной власти, включена в состав судейского корпуса (магистратуры) и находится при судах (Болгария, Грузия, Испания, Италия, Индонезия, Колумбия, Латвия).³

Согласно ст. 126 Конституции Болгарии структура прокуратуры соответствует структуре судов, главный прокурор осуществляет надзор за законностью и методическое руководство деятельностью всех прокуроров.⁴ Кроме того, в ст. 129 Конституции Болгарии указано, что судьи, прокуроры и следователи назначаются, повышаются и понижаются в должности, перемещаются и освобождаются от должности Высшим судебным советом.

В соответствии со ст. 91 Конституции Грузии прокуратуры Грузии является учреждением судебной власти.

В статье 124 Конституции Испании сказано, что прокуратура, независимо от функций, осуществляемых другими органами, имеет своей задачей

¹ Тюренкова, К. А. Демидов, А. С. Конституционно-правовой статус прокуратуры в зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ [Электронный ресурс] // Молодой ученый. – 2015. – №21. – С. 633. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=24860564>.

² Конституция Турецкой Республики [Электронный ресурс] // Сайт Конституции государств (стран) мира (<https://worldconstitutions.ru>). – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=120&page=2>.

³ Замула, Д.В. Сходства и различия задач, стоящих перед прокуратурой РФ и прокуратурами зарубежных стран [Электронный ресурс] // Вестник современных исследований. – 2018. – № 12. – С. 81. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=36872510>.

⁴ Конституция Республики Болгария [Электронный ресурс] // Сайт Конституции государств (стран) мира (<https://worldconstitutions.ru>). – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=120&page=2>.

способствовать отправлению правосудия в целях защиты законности, прав граждан и общественных интересов, охраняемых законом, в силу своих обязанностей или же по ходатайству заинтересованных лиц, а также следить за независимостью судов и соблюдением в них общественного интереса.

В некоторых странах прокуратура вообще отсутствует (Великобритания, Индия, США) в связи с этим выделяется третья модель.

Несмотря на то, что в Великобритании отсутствует система органов прокуратуры, функции, характерные прокурорскому надзору выполняют Генеральный атторней и Служба Государственных Обвинителей.

Генеральный Атторней – высшее должностное лицо в сфере уголовного преследования, осуществляет верховный контроль над публичным преследованием, содействует обеспечению единой судебной политики по гражданским и уголовным делам.¹

В Ирландии согласно ст. 30 Генеральный атторней является советником Правительства по вопросам закона и правовых оценок, осуществляющий и выполняющий все полномочия, функции и обязанности, которые ему поручены или возложены на него Конституцией или законом.²

В Индии, согласно ст. 76 Конституции обязанностью Генерального атторнея является давать советы Правительству Индии по таким правовым вопросам и исполнять такие другие обязанности правового характера, которые Президент время от времени может передавать или поручать ему, а также выполнять функции, возложенные на него настоящей Конституцией или любым другим действующим законом или на их основании.³

В Соединенных Штатах Америки обязанности прокуратуры осуществляет атторнейская служба. Генеральный атторней страны назначается Президентом и в

¹ Мячина, Д.А. Правовое положение прокуратуры РФ и зарубежных стран [Электронный ресурс] // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия: Право. – 2018. – № 1. – С. 148. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=36927276>.

² Конституция Ирландии [Электронный ресурс] // Сайт Конституции государств (стран) мира (<https://worldconstitutions.ru>). – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=151>.

³ Конституция Индии [Электронный ресурс] // Сайт Конституции государств (стран) мира (<https://worldconstitutions.ru>). – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=28&page=3>.

его непосредственном введении находятся: служба солиситоров; полиция по исполнению судебных решений (маршалы США); федеральные тюрьмы и иные места лишения свободы; Федеральное бюро расследований (ФБР); служба иммиграции и натурализации, наделенная полномочиями расследования преступлений.

Для четвертой модели характерно выделение прокуратуры в самостоятельную систему, которая может быть подотчетна Парламенту или Президенту либо обоим этим органам (Вьетнам, Португалия, Венгрия, Хорватия, Сербия, КНДР, КНР, страны СНГ).¹ В этих странах на прокуратуру наряду с упомянутыми выше функциями обычно возлагается функция надзора за исполнением законов.

Например, конституционно-правовой статус прокуратуры Вьетнама закреплен в главе X Конституции Вьетнама Верховный Народный суд и Верховная Народная прокуратура.² В частности, в ней указывается, что Верховный народный Суд и Верховная народная прокуратура Социалистической Республики Вьетнам в пределах своей компетенции имеют задачей охраны социалистического строя, социалистической законности и прав трудового народа на коллективное хозяйствование, охрану государственного и общественного имущества, охрану жизни, имущества, свободы, чести и человеческого достоинства граждан (статья 126 Конституции).

Согласно ст. 219 Конституции Португальской Республики прокуратура обладает собственным статусом и автономией в рамках закона.³

Прокуратура в Корейской Народной Демократической Республике выделена в самостоятельную подсистему и подчинена Административному совету.

¹ Мячина, Д.А. Правовое положение прокуратуры РФ и зарубежных стран..... С. 149.

² Конституция Вьетнама [Электронный ресурс] // Сайт Конституции государств (стран) мира (<https://worldconstitutions.ru>). – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=26&page=3>.

³ Конституция Португальской Республики [Электронный ресурс] // Сайт Конституции государств (стран) мира (<https://worldconstitutions.ru>). – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=141>.

В соответствии со ст. 156 Конституции Республики Сербии прокуратура должна быть независимым государственным органом, который привлекает к ответственности лиц, совершивших уголовное преступление и другие наказуемые действия, а также принимает меры для защиты конституционности и законности.

В соответствии со статьей 162 Конституцией КНДР прокурорские функции осуществляют Центральная Прокуратура, провинциальные (городов центрального подчинения), городские (районные), уездные и специальные прокуратуры.¹

Систему органов прокуратуры в КНР в соответствии со статьей 130 Конституции составляет Верховная народная прокуратура и местные органы народной прокуратуры разных уровней, военная прокуратура и специальная прокуратура.²

Кроме того, в конституции КНР указывается, что органы народной прокуратуры осуществляют свои прокурорские полномочия независимо, в соответствии с законом, ни один административный орган, общественная организация или частное лицо не может вмешиваться в их деятельность (ст. 131 Конституции КНР).

Однако, Верховная Народная Прокуратура подотчетна Всекитайскому Собранию Народных Представителей и его Постоянному Комитету. Местные органы народной прокуратуры разных уровней подотчетны создавшим их местным органам государственной власти (статья 133 Конституции КНР).

Основная обязанность органов прокуратуры КНР является соблюдения законов (статья 129 Конституции КНР).

Прокуратура Республики Беларусь в соответствии с Конституцией представляет собой единую централизованную систему.³ Ее правовой статус

¹ Конституция КНДР [Электронный ресурс] // Сайт Конституции государств (стран) мира (<https://worldconstitutions.ru>). – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=30&page=2>.

² Конституция КНР [Электронный ресурс] // Сайт Конституции государств (стран) мира (<https://worldconstitutions.ru>). – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=31>.

³ Конституция Республики Беларусь [Электронный ресурс] // Сайт Конституции государств (стран) мира (<https://worldconstitutions.ru>). – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=131>.

закреплен в Конституции, где говорится, что надзор за точным и единообразным исполнением законов, декретов, указов и иных нормативных актов возлагается на Генерального прокурора Республики Беларусь и подчиненных ему прокуроров.

Рассмотрев характерные черты организации прокурорской деятельности в различных странах, приходим к выводу, что на правовой статус органов прокуратуры влияет ее место в системе государственных органов.

Если прокуратура входит в состав Министерства юстиции, то ее функции сводятся к уголовному преследованию, поддержанию государственного обвинения в суде и др. Министр юстиции, как правило, одновременно является Генеральным прокурором. Если прокуратура отнесена к судебной власти, то помимо указанных функций, ей предоставлены полномочия участия в осуществляемом судами нормоконтроле.¹

Если же прокуратура выделяется в отдельную систему, то к вышеуказанным функциям следует прибавить общий надзор за законностью, охрану прав и свобод человека и гражданина и др. Помимо этого, есть такие страны, где прокуратура отсутствует, а функции прокуроров выполняют отдельные службы или должностные лица.

¹ Маланьина, П.Д. Сравнительно-правовой анализ полномочий прокуратуры России и зарубежных стран [Электронный ресурс] // Юридическая наука: Традиции и инновации. – 2018. – С. 179. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=35390967>.

2 ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР - ОСНОВНАЯ ФУНКЦИЯ ПРОКУРАТУРЫ

2.1 Понятие и предмет прокурорского надзора

Прокурорский надзор представляет собой самостоятельный обособленный вид государственной деятельности, который реализуется особым субъектом – централизованной единой системой органов прокуратуры, путем осуществления от имени Российской Федерации надзора за соблюдением законности на всей ее территории.¹

Воронин О.В. определяет прокурорский надзор как совокупность взаимосвязанных положений правового, общетеоретического, методического характера, которые раскрывают предмет, цели и задачи прокурорского надзора, иного функционального предназначения и содержания деятельности органов прокуратуры по обеспечению законности, правопорядка (безопасности).²

С точки зрения Н.А. Петухова, А.С. Мамыкина, прокурорским надзором является одно из направлений правоохранительной деятельности, которое состоит в решении прокуратурой задачи по обеспечению исполнения закона и соблюдению прав и свобод человека на всей территории России и осуществляемое в пределах и порядке, установленных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации».³

Как вид государственной деятельности, прокурорский надзор имеет свой особый предмет. Согласно статье 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» предмет прокурорского надзора составляют соблюдение Конституции России и исполнение законов Российской Федерации

¹ Рудакова, Е.И. Понятие и сущность прокурорского надзора [Электронный ресурс] // Glossa. Вестник студенческой науки. Издание кафедры теории и истории государства и права Курского государственного университета. – 2017. – № 1. – С. 57. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=32560478&>.

² Воронин, О.В. О сущности современного прокурорского надзора [Электронный ресурс] // Уголовная юстиция. – 2018. – № 11. – С. 188. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=35215904>.

³ Петухов, Н.А. Мамыкин, А.С. Правоохранительные и судебные органы России [Текст]: учебник / Н.А. Петухова, А.С. Мамыкина. – М.: Российский государственный университет правосудия, 2015. – С.234.

федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, 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.

Сущность прокурорского надзора связано в первую очередь с тем, что надзор обеспечивает неуклонное и строгое соблюдение и исполнение законодательства. На всей территории Российской Федерации должно быть обеспечено единство законности, ее одинаковое осуществление и понимание, а единственным органом государства, который способен обеспечить это единство, являются органы прокуратуры. В этом и заключается главная задача прокуратуры.

Согласно п. 2 ст. 1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» выделяются следующие основные направления (отрасли) прокурорского надзора:

надзор за исполнением законов, а также за соответствием законам издаваемых правовых актов;

надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина;

надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

надзор за исполнением законов судебными приставами;

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

Надзор за исполнением законов, а также за соответствием законам издаваемых правовых актов

Характеризуя эту отрасль прокурорского надзора, следует прежде всего отметить чрезвычайную широту предмета надзора. В предмет данной отрасли надзора входит соблюдение Конституции Российской Федерации и огромного количества чрезвычайно разнообразных по содержанию законов, а также законность издаваемых правовых актов. Их многочисленность и разнообразие не позволяют хоть в какой-то мере назвать их основные виды. Поэтому в ст. 21 ФЗ о предмете надзора этой отрасли надзора сказано лишь в самой общей форме: «соблюдение Конституции Российской Федерации» и «исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации».

В связи с чрезвычайной широтой предмета рассматриваемой отрасли прокурорского надзора в ее пределах на практике выделяются дополнительные, более узкие направления (подотрасли), например, надзор за исполнением законов в социальной сфере, в экономической сфере, в сфере исполнения законодательства о несовершеннолетних, в сфере природоохранного законодательства и т.д.

Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина

Надзор в этом направлении осуществляется за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций. Специфика этой отрасли прокурорского надзора определяется сферой общественных отношений, связанных с правами и свободами граждан.

В предмет данной отрасли прокурорского надзора входит соблюдение норм Конституции Российской Федерации, определяющих права и свободы

граждан и исполнение большого числа законов, объединенных сферой регулирования наиболее важных прав и свобод человека и гражданина. В их числе могут быть названы трудовые, избирательные права, право на социальную защиту и обеспечение, равенство прав мужчины и женщины и ряд других. Непосредственно исполняют эти нормативные акты организации, учреждения, их должностные лица, а также руководители коммерческих и некоммерческих организаций и их органы управления.

Характеризуя эту отрасль прокурорского надзора, следует особо подчеркнуть ее приоритетность как отражение и важный путь реализации государственной политики в области защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие

Эта отрасль выделена из единого прокурорского надзора в связи с исключительной важностью для каждого гражданина и государства деятельности органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, спецификой этой деятельности и комплексом законов, ее регулирующих. Названные виды деятельности затрагивают важнейшие права и свободы граждан, их нарушения влекут за собой тяжелые, иногда непоправимые последствия для граждан, могут причинять им невосполнимый вред. Вот почему государство сочло необходимым закрепить в Законе о прокуратуре деятельность прокуроров по надзору за исполнением законов, названными органами в самостоятельную отрасль надзора, подчеркивая тем самым ее особую важность.

Данное направление прокурорского надзора призвано обеспечить не только законные права и свободы граждан, но и интересы государства. В случаях совершения преступлений, посягающих непосредственно на интересы государства (государственную федеральную собственность, порядок управления, правосудие и др.), прокурор, осуществляя надзор за исполнением законов, требует

от органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, своевременного и полного расследования, установления размеров причиненного ущерба и принятия мер к его возмещению и т.д., тем самым защищая интересы государства.

Надзор за исполнением законов судебными приставами

Надзор за исполнением законов судебными приставами выделен в отдельное направление.

Поскольку функцией судебных приставов-исполнителей является исполнение как судебных актов, так и актов других органов, служба судебных приставов-исполнителей выделена из судебной системы и находится в структуре органов исполнительной власти.

Согласно ст. 4 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» судебные приставы по своим функциям разделены на две категории:

судебные приставы, обеспечивающие установленный порядок деятельности судов;

судебные приставы-исполнители.¹

Соответственно этому разделяется и предмет прокурорского надзора.

Что касается судебных приставов, обеспечивающих установленный порядок деятельности судов, то предметом надзора прокуратуры является законность применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. Давая оценку законности деятельности этой категории судебных приставов, прокурор должен установить, соответствуют ли действия пристава федеральным законам и инструкциям, а также проверить, не содержится ли в его действиях признаков уголовно наказуемого превышения должностных полномочий. В целом же такая проверка аналогична проверкам, проводимым в отношении сотрудников органов внутренних дел.

¹ Федеральный закон от 21.07.1997 N 118-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О судебных приставах» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

Характерным для деятельности судебных приставов является то, что все три указанные составляющие их деятельности, как правило, взаимосвязаны. Если судебный пристав принимает незаконное решение - выносит незаконное или необоснованное постановление, он, действуя на основании этого решения, нарушает закон и тем самым в большинстве случаев ущемляет права гражданина или организации.

Основной задачей рассматриваемого направления прокурорского надзора является обеспечение законности в деятельности судебных приставов, а также защита прав и законных интересов физических и юридических лиц, относительно которых были приняты судебные акты.

Надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу

Выделение этой отрасли из единого прокурорского надзора, как и в предыдущем случае, объясняется исключительной важностью специфического комплекса законов, регулирующих права и свободы граждан, задержанных в связи с подозрением в совершении преступления, заключенных под стражу или отбывающих наказание, особенностями деятельности органов, исполняющих эти законы.

Режим законности распространяется не только на дознание, предварительное следствие и оперативно-розыскную деятельность. Лица, чья вина в совершении преступления установлена судом, к которым уже применяются меры наказания, также имеют права и свободы. Эти права и свободы определены и четко регулируются специальным законодательством, прежде всего нормами УИК Российской Федерации. Соблюдение администрацией органов и учреждений, применяющих назначенное судом наказание, этих прав и свобод лиц, отбывающих наказание или иные меры принудительного характера, не менее важно, чем соблюдение прав и свобод законопослушных граждан. Вот почему в

условиях строительства правового государства прокурорский надзор в этом направлении приобретает особо актуальное значение, ибо отражает политику государства в рассматриваемой сфере общественных отношений.

2.2. Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина

Особой разновидностью прокурорского надзора является надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Согласно ст. 2 Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства.

К способам обеспечения прав и свобод граждан относят прокурорский надзор или вид прокурорского надзора - надзор за исполнением законов.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» надзор за соблюдением прав и свобод человека выделяет в самостоятельное направление, которому отводится специальная глава. Она содержит определение предмета надзора, средств и форм прокурорского реагирования на нарушения прав и свобод граждан.

Согласно статье 26 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» предметом надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами 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.

Как отмечает О.В. Растригина, «особенность предмета прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина обусловлена двумя факторами, вызывающими затруднение его определения. Во-первых, соблюдение прав и свобод человека и гражданина является составной частью любого как надзорного, так и ненадзорного направления деятельности органов прокуратуры Российской Федерации. Во-вторых, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина согласно гл. 2 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» рассматривается как отдельное направление прокурорского надзора, предмет которого четко и недвусмысленно изложен в ч. 1 ст. 26 данного Закона. В соответствии с данной нормой предметом надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций».¹

Деятельность органов прокуратуры по надзору за соблюдением прав человека и рассмотрением обращений граждан является не только приоритетной, но и самой объемной и трудоемкой. К примеру, за 2018 год органами прокуратуры Российской Федерации выявлено 2 228 227 (за 2017 год 2 240 769).²

¹ Растригина, О.В. Предмет и задачи прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина [Электронный ресурс] // Крымские юридические чтения. –2016. – С. 236. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26338836>.

² Доклад Генерального прокурора Российской Федерации на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации (<http://genproc.gov.ru>). – Режим доступа: http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/1590662/.

Прокуратурой ХМАО-Югры выявлено за 2018 15 643 нарушений в сфере, соблюдения прав и свобод человека и гражданина.¹

Анализ практики прокурорского надзора за защитой прав и свобод человека и гражданина свидетельствует о наличии следующих проблем в данной сфере.

Во-первых, действующее законодательство является малоэффективным, порождающим большое количество пробелов и коллизий, которые не позволяют прокурорам в полной мере осуществлять свои полномочия по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Например, в случае получения информации, о том, что нарушение прав и свобод носит характер преступления, прокурор принимает соответствующие меры. Он выносит мотивированное постановление о направлении материалов проверки в следственный орган или орган дознания, где принимается решение о возбуждении уголовного дела. Лица, виновные в совершении преступления подлежат уголовному преследованию в соответствии с уголовным законодательством. В данном случае можно констатировать, что прокуроры лишены права на непосредственное возбуждение уголовного дела в случае выявления признаков преступления. Такое положение вещей не соотносится с действующими нормами международного права и абсолютно теряется основная главная ключевую роль прокурора в уголовном судопроизводстве.

Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина осложняют и проблемы организационного характера:

- недостаточное материальное обеспечение органов прокуратуры и ее работников;

¹ Состоялось заседание коллегии прокуратуры округа, на которой подведены итоги работы за 2018 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт прокуратуры Ханты-Мансийского автономного округа- Югры (<http://prokhmao.ru>). – Режим доступа: http://prokhmao.ru/news/67775/?sphrase_id=58296.

- слабое методическое обеспечение прокурорских работников; - низкая эффективность действующей системы повышения квалификации прокурорских кадров;

- снижение уровня научных исследований в области прокурорского надзора в целом и прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Кроме того, на сегодняшний день наблюдается чрезмерная загруженность органов прокуратуры необязательными документами, в том числе и в сфере прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Это внутренняя организационная проблема органов прокуратуры, которая с каждым годом только обостряется.

В обязанности прокурорских работников ежегодно добавляется подготовка новых сложных в составлении и значительных по объему документов, на изготовление которых практически прокурорские работники, основной обязанностью которых является проведение прокурорских проверок и восстановление нарушенных прав граждан, тратят большую часть своего служебного времени. Как следствие, в силу загруженности работников прокуратуры по вопросам подготовки отчетных и статистических документов, основные задачи отходят на второй план, так как на качественное их выполнение уже не хватает времени и сил.

Представляется, что решение указанных проблем организационного характера позволит повысить эффективность прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, на основе выявленных проблем прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина можно наметить следующие пути совершенствования рассматриваемой отрасли прокурорского надзора:

- необходимо закрепить на законодательном уровне за органами прокуратуры право возбуждать уголовное дело по факту выявленных в ходе

прокурорской проверки нарушений прав и свобод человека и гражданина, подпадающих под состав преступного деяния;

- особо внимание необходимо уделять повышению квалификации прокурорских работников, материальному и методическому обеспечению прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

2.3 Прокурорский надзор в сфере защиты прав и законных интересов предпринимателей

Далеко не случайно проблематике защиты прав предпринимателей уделяется столь пристальное внимание как со стороны государства, так и со стороны гражданского общества, ведь именно успешная работа малых и средних предприятий и организаций, не говоря уже о крупных, является ключом к развитию экономики государства.¹

На необходимость создания благоприятных условий для ведения предпринимательской деятельности, снятия ограничений для бизнеса, избавления его от навязчивого контроля и надзора неоднократно обращалось внимание Президентом Российской Федерации В. В. Путиным в ряде Ежегодных посланий Федеральному Собранию. В частности, 20 февраля 2019 года Президент Российской Федерации обратился с посланием к Федеральному Собранию Российской Федерации, он отметил, чтобы «добиться тех масштабных целей, которые стоят перед страной, нам нужно избавляться от всего, что ограничивает свободу и инициативу предпринимательства. Добросовестный бизнес не должен постоянно ходить под статьей, постоянно чувствовать риск уголовного или даже административного наказания. Уже обращал внимание на эту проблему в одном из Посланий, приводил соответствующие цифры. Ситуация, к сожалению, не сильно изменилась.

¹ Бут, Н.Д. Прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав предпринимателей. [Электронный ресурс] // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. – 2017. – №2. – С. 127. –Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=29094343>.

Сегодня почти половина дел (45 процентов), возбужденных в отношении предпринимателей, прекращается, не доходя до суда. Что это значит? Это значит, что возбуждали кое-как или по непонятным соображениям. А что это значит на практике? В результате на одного предпринимателя, бизнес которого разваливается в этой связи, в среднем приходится 130 сотрудников, потерявших работу. Давайте задумаемся в эту цифру, это становится серьезной проблемой для экономики. Бизнес указывает на целый ряд проблем в законодательстве и правоприменительной практике. Согласен с тем, что нужно внимательно посмотреть на критерии, по которым все сотрудники той или иной компании только по факту совместной работы могут попасть под такой квалифицирующий признак, как группа лиц по предварительному сговору. Это вообще ерунда какая-то, но такое бывает, к сожалению. И это влечет за собой более строгую меру пресечения на этапе следствия и более тяжелое наказание позднее. Кроме того, при расследовании так называемых экономических уголовных дел нужно жестко ограничивать поводы раз за разом продлевать сроки содержания под стражей. Сегодня это происходит порой без веских оснований, например, из-за того, что не хватает времени на проведение необходимых экспертиз или в результате затягивания следственных действий.¹

Существенная роль в этой работе отведена прокуратуре, наделенной в отличие от других органов, обширными полномочиями по защите прав предпринимателей.

Приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 31.03.2008 № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности» прокуроры ориентированы на системную работу в этом направлении. В частности, на прокуроров возложена обязанность осуществлять постоянный мониторинг в сфере соблюдения прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, обеспечить

¹ Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ [Электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации Президента Российской Федерации (<http://www.kremlin.ru>). – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/59898>.

действенный предупредительный надзор и информационное взаимодействие с органами государственной власти, правоохранительными и контролирующими органами, планировать и осуществлять надзорные мероприятия исходя из анализа состояния законности в данной сфере.¹

Прокуратурой Российской Федерации созданы институты взаимодействия с предпринимательским сообществом (Межведомственная рабочая группа по защите прав предпринимателей, Общественные советы по защите малого и среднего бизнеса при прокуратурах субъектов Российской Федерации), на заседаниях которых рассматриваются актуальные вопросы по защите прав предпринимателей. Например, 11 февраля 2019 года в Генпрокуратуре России проведено заседание межведомственной рабочей группы по защите прав предпринимателей.

В нем приняли участие работники Генеральной прокуратуры Российской Федерации, представители Аппарата Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Титова Б.Ю., Аппарата Правительства Российской Федерации, общероссийских общественных организаций «Деловая Россия», «Российский союз промышленников и предпринимателей» и «ОПОРА РОССИИ», Торгово-промышленной палаты Российской Федерации и автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов».²

В субъектах Российской Федерации Общественные советы по защите малого и среднего бизнеса при прокуратурах субъектов Российской Федерации активно проводят работу, на своих заседаниях обсуждают результаты работы

¹ Приказ Генпрокуратуры России от 31.03.2008 № 53 (ред. от 05.12.2017) «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

² В Генеральной прокуратуре Российской Федерации состоялось очередное заседание постоянно действующей межведомственной рабочей группы по защите прав предпринимателей [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации (<http://genproc.gov.ru>). – Режим доступа: <https://genproc.gov.ru/special/smi/news/news-1547178/>.

прокуратуры субъекта Российской Федерации в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности.

23.06.2018 в прокуратуре ХМАО-Югры проведено заседание Общественного совета по защите малого и среднего бизнеса.

В нем приняли участие работники прокуратуры округа, помощник Уполномоченного по защите прав предпринимателей в ХМАО-Югре, представитель Ханты-Мансийского регионального отделения Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России».¹

На заседании обсуждены результаты работы прокуратуры округа в 2018 году по надзору в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности при оказании органами власти государственных и муниципальных услуг, а также соблюдение прав предпринимателей на своевременную оплату заказчиками обязательств по государственным и муниципальным контрактам.

По итогам состоявшегося обсуждения по обозначенным вопросам приняты взаимосогласованные решения, направленные на недопущение установления административных барьеров при реализации юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями своих прав и законных интересов в экономической сфере.

Как верно отмечает Калинин В.Н. и Стрельникова Н.Н. в целях снижения давления на бизнес основными направлениями прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав предпринимателей являются:

ликвидация административных барьеров предпринимательской деятельности со стороны контрольно-надзорных органов;

надзор за законностью нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

¹ Состоялось заседание Общественного совета по защите малого и среднего бизнеса [Электронный ресурс] // Официальный сайт прокуратуры Ханты-Мансийского автономного округа –Югры (<http://prokhmao.ru>). – Режим доступа: <http://prokhmao.ru/news/59280/>.

Федерации и органов местного самоуправления, затрагивающих интересы предпринимателей;

надзор за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности при предоставлении им различных публичных услуг, то есть в сфере реализации органами власти разрешительных, лицензионных, регистрационных и других полномочий.¹

Важное направление прокурорского надзора - ликвидация административных барьеров предпринимательской деятельности со стороны контрольно-надзорных органов.

Практическое введение с 1 июля 2015 года в действие Единого реестра проверок органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля позволило любому субъекту свободно знакомиться с основаниями, сроками и результатами проверок.

Например, по итогам рассмотрения информации прокуратуры округа Правительством ХМАО-Югры утвержден Перечень видов регионального государственного контроля (надзора). Инициатива прокуратуры округа позволила обеспечить формирование ежегодного сводного плана проведения проверок хозяйствующих субъектов на 2019 год с учетом применения органами контроля (надзора) риск-ориентированного подхода. Общее количество плановых проверок на 2019 год по сравнению с 2018 годом снизилось на 11%.²

Следует отметить, что тенденция снижения количества проверочных мероприятий сохраняется уже на протяжении последних четырех лет и соответствует общей государственной политике сокращения административной нагрузки на субъекты предпринимательства.

¹ Калинин, В.Н. Стрельникова, Н.Н. Прокурорский надзор в системе защиты прав предпринимателей. [Электронный ресурс] / Калинин, В.Н., Стрельникова, Н.Н. // Современные проблемы права, экономики и управления. – 2018. – № 2. – С. 51. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=36534637>.

² Сводный план проверок субъектов предпринимательства на 2019 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт прокуратуры Ханты-Мансийского автономного округа –Югры (<http://prokhmao.ru>). – Режим доступа: <http://prokhmao.ru/other/plan-proverok/69/>.

К примеру, в результате проверки Нижневартовского отдела Природнадзора Югры установлены многочисленные факты нарушения порядка ведения единого реестра проверок, выразившиеся в несоблюдении сроков внесения информации, неполноте и недостоверности внесенных данных. Кроме того, выявлены случаи несвоевременной организации проверочных мероприятий по контролю за исполнением ранее выданных предписаний.

На основании постановления прокурора Нижневартовского района виновное лицо привлечено судом к административной ответственности по ч.3 ст.19.6.1 КоАП Российской Федерации.¹

Органы прокуратуры Российской Федерации осуществляют надзор за законностью нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, затрагивающих интересы предпринимателей.²

Прокуратурой ХМАО-Югры подведены итоги работы в 2018 году при осуществлении надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательства.

В 2018 году прокурорами выявлено 785 нарушений закона в данной сфере, для устранения которых внесено 199 представлений, опротестовано 76 правовых актов, к дисциплинарной ответственности привлечено 144 лица.³

По постановлениям прокуроров за проведение незаконных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, нарушения при оказании государственных и муниципальных услуг к административной ответственности привлечено 85 виновных лиц органов власти.

¹ Прокуратурой округа подведены итоги работы в 2018 году при осуществлении надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательства [Электронный ресурс] // Официальный сайт прокуратуры Ханты-Мансийского автономного округа –Югры (<http://prokhmao.ru>). – Режим доступа: <http://prokhmao.ru/news/72940/>.

² Бут, Н.Д. Прокурорский надзор за соблюдением конституционного права на свободу экономической деятельности. [Электронный ресурс] // Вестник академии Генеральной прокуратуры РФ. – 2017. – № 1. – С. 96. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=29101453>.

³ Прокуратурой округа подведены итоги работы в 2018 году при осуществлении надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательства [Электронный ресурс] // Официальный сайт прокуратуры Ханты-Мансийского автономного округа –Югры (<http://prokhmao.ru>). – Режим доступа: <http://prokhmao.ru/news/72940/>.

Наиболее востребованными остаются усилия прокуроров, направленные на формирование полноценной системы предоставления публичных услуг, то есть в сфере реализации органами власти разрешительных, лицензионных, регистрационных и других полномочий.

Значительное внимание прокурорами уделялось реализации субъектами предпринимательской деятельности права на обращение за оказанием публичных услуг в многофункциональные центры.

Так, после прокурорского вмешательства в Белгородской области в ряде нормативных правовых актов регламентирован порядок предоставления услуг в многофункциональных центрах, в Краснодарском крае и Кабардино-Балкарской Республике обеспечена возможность получения востребованной у инвесторов услуги по выдаче санитарно-эпидемиологического заключения и оплаты государственной пошлины соответственно.

Прокуроры принимали исчерпывающие меры реагирования, направленные на пресечение злоупотреблений чиновников при реализации предпринимателями преимущественного права на выкуп арендуемого недвижимого имущества.

В Еврейской автономной области в связи с созданными администрацией Облученского района препятствиями в осуществлении такого права при наличии вступившего в законную силу судебного решения в пользу предпринимателя по материалам прокурорской проверки возбуждено уголовное дело по части 1 статьи 169 (воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности) Уголовного кодекса Российской Федерации, которое в настоящее время рассматривается судом.¹

В Красноярском крае только лишь после прокурорского вмешательства с хозяйствующим субъектом заключен договор купли-продажи части арендуемого им нежилого помещения.

¹ По материалам проверки прокуратуры возбуждено уголовное дело о воспрепятствовании законной предпринимательской деятельности [Электронный ресурс] // Официальный сайт прокуратуры Еврейской автономной области (<https://prokuror-eao.ru>). – Режим доступа: <https://prokuror-eao.ru/po-materialam-proverki-prokuratury-vozbuzhdeno-ugolovnoe-delo-o-voस्पrepyatstvovanii-zakonnoj-predprinimatelskoj-deyatelnosti-3/>.

Прокурорами установлено, что довольно часто имеют место нарушения прав предпринимателей в сфере организации торговли. Права на ведение предпринимателями торговой деятельности восстановлены прокурорами республик Дагестан, Мордовия, Алтайском, Забайкальском, Краснодарском краях, Иркутской, Кировской, Курской, Саратовской областях, Еврейской автономной области.¹

Во исполнение поручения главы государства прокурорами проводится работа по обеспечению соблюдения прав предпринимателей на своевременную оплату заказчиками обязательств по государственным и муниципальным контрактам. Благодаря мерам прокурорского реагирования сумма такой задолженности в 2018 году по сравнению с предыдущим годом сократилась более чем на 3 млрд рублей.

Всего принятыми организационными мерами в 2018 году прокурорами пресечено свыше 181 тыс. нарушений законов о защите прав хозяйствующих субъектов, в целях их устранения внесено 45 тыс. представлений, принесено свыше 28 тыс. протестов, в суд направлено 2,7 тыс. исков, к дисциплинарной и административной ответственности привлечено свыше 37 тыс. виновных лиц, возбуждено 187 уголовных дел.²

Таким образом, сегодня прокурорский надзор в сфере предпринимательской деятельности является действенной гарантией соблюдения прав ее субъектов и фактически единственной защитой от коррупционных проявлений со стороны контролирующих органов.

¹ Итоги работы органов прокуратуры в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности в 2018 году [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации (<http://genproc.gov.ru>). – Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1561638/>.

² Там же.

2.4 Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции

В последние годы в Российской Федерации вопросам противодействия коррупции уделяется повышенное внимание. Центральная роль в реализации антикоррупционного законодательства отведена органам прокуратуры, которыми принимается целый комплекс мер, направленный на достижение поставленной цели.

Одними из основных антикоррупционных законов, надзор за исполнением которых осуществляют прокуроры, являются: федеральные законы от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 03 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», от 07 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» и др.

Так, п. 6 ст.5 Федерального Закона «О противодействии коррупции» гласит: «Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов Российской Федерации и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и реализуют иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные федеральными законами».¹

¹ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О противодействии коррупции» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

Важнейшей частью антикоррупционного законодательства являются указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, принятые в развитие вышеуказанных законов.

Например, Указ Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы», который направлен на совершенствование нормативно-правовой базы в данной сфере.¹

В соответствии с Указом в целях совершенствование системы запретов, ограничений и требований, установленных для противодействия коррупции на Генеральную прокуратуру Российской Федерации возложена обязанность ежегодно, до 1 марта, информировать председателя президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции о результатах деятельности, осуществляемой правоохранительными органами, по борьбе с преступлениями коррупционной направленности.

Так, в 2018 году органами прокуратуры Российской Федерации на постоянной основе проводились проверки исполнения законодательства о противодействии коррупции в федеральных органах исполнительной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, а также в организациях государственного сектора.

Благодаря ранее принятым мерам прокурорского реагирования, направленным на укрепление законности в антикоррупционной сфере, в 2018 году выявлено 231 тыс. нарушений законодательства о противодействии коррупции.²

Значительная часть выявленных прокурорами нарушений (74,7 тыс.) связана с неисполнением государственными и муниципальными служащими,

¹ Указ Президента РФ от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

² В 2018 году в результате принятых мер прокурорского реагирования 68 тысяч лиц привлечены к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации (<http://genproc.gov.ru>). – Режим доступа: <https://genproc.gov.ru/special/smi/news/news-1575436/>.

иными должностными лицами обязанностей, несоблюдением запретов и ограничений, установленных в целях противодействия коррупции.

Из них, по-прежнему, основную массу (67,2 тыс.) составляют случаи представления неполных или недостоверных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.¹

Прокурорами выявлялись факты непринятия должностными лицами мер по урегулированию конфликта интересов на государственной и муниципальной службе (3,4 тыс.), несоблюдения требований законодательства о контроле за расходами чиновников (2,1 тыс.).²

Множество установленных прокурорами фактов коррупционных нарушений допускалось при осуществлении государственных и муниципальных закупок (8,5 тыс.), распоряжении бюджетными средствами (4,3 тыс.) и государственным имуществом (7,4 тыс.), предоставлении государственных и муниципальных услуг (1,8 тыс.).³

В целях устранения выявленных в ходе проверок нарушений законодательства о противодействии коррупции принят комплекс мер прокурорского реагирования.

Так, прокурорами внесено 62 тыс. представлений, предостережено о недопустимости нарушения закона 4,5 тыс. лиц, принесено 31,8 тыс. протестов на незаконные правовые акты, направлено 4,7 тыс. исков в суд на общую сумму 6 млрд рублей.

Более того, вышеуказанный Указ наделил Генеральную прокуратуры Российской Федерации полномочиями по ведению реестра юридических лиц, привлеченных к административной ответственности в соответствии со статьей 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а

¹ В 2018 году в результате принятых мер прокурорского реагирования 68 тысяч лиц привлечены к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации (<http://genproc.gov.ru>). – Режим доступа: <https://genproc.gov.ru/special/smi/news/news-1575436/>.

² Там же.

³ Там же.

также по определению сведений, подлежащих включению в названный реестр, и порядка их размещения в единой информационной системе в сфере закупок.

Достаточно часто прокурорами выявляются административные правонарушения, предусмотренные статьей 19.28 КоАП Российской Федерации (незаконное вознаграждение от имени юридического лица).

В 2018 году прокурорами по статье 19.28 КоАП Российской Федерации возбуждено 487 дел об административных правонарушениях, по которым к административной ответственности привлечено 439 юридических лиц, назначены наказания в виде административных штрафов на общую сумму 691 млн. рублей.¹

Например, прокуратурой Усманского района Липецкой области возбуждено дело об административном правонарушении по части 2 статьи 19.28 КоАП Российской Федерации в отношении юридического лица, директор которого за заключение государственных контрактов по поставке товаров для нужд учреждений уголовно-исполнительной системы предложил незаконное денежное вознаграждение в сумме 8 млн. рублей должностному лицу УФСИН России по Липецкой области. По результатам рассмотрения постановления прокурора в суде юридическое лицо признано виновным в совершении указанного коррупционного правонарушения и ему назначен штраф в размере 20 млн. рублей.²

Вместе с тем на протяжении ряда лет имела проблема с обеспечением взыскания налагаемых штрафов, особенно в отношении юридических лиц. Несмотря на принимавшиеся меры в этой области, позволившие существенно увеличить процент взысканий общей суммы наложенных штрафов (с 22 % в 2016 году до 39 % в 2018 году), добиться поступления в бюджет всей суммы наложенных штрафов не удавалось.

¹ По постановлениям прокуроров более 7 тысяч лиц привлечены к административной ответственности за совершение коррупционных правонарушений [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации (<http://genproc.gov.ru>). – Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1575524/>.

² Там же.

В этой связи Генеральной прокуратурой Российской Федерации были инициированы поправки в законодательство, которые, как представляется, будут способствовать повышению эффективности работы по взысканию административных штрафов за незаконное вознаграждение от имени и в интересах юридических лиц.

Так, Федеральным законом от 03.08.2018 № 298-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», вступившим в силу с 14.08.2018, введена такая мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как арест имущества юридических лиц.¹

По оперативным данным, за период действия названного закона (то есть за последние 4,5 месяца 2018 года), прокурорами в суды заявлено 38 ходатайств о применении ареста имущества юридического лица. Судами рассмотрено и удовлетворено 32 ходатайства прокуроров на сумму свыше 100 млн. рублей. Вступившие в законную силу постановления по делам, по которым применялась названная обеспечительная мера, исполнены.²

В соответствии с требованиями федерального законодательства не допускается участие в государственных и муниципальных закупках тех юридических лиц, которые в течение двух лет до момента подачи заявки на участие в закупке были привлечены к административной ответственности по статье 19.28 КоАП Российской Федерации.

В целях реализации данной нормы закона Генеральной прокуратурой Российской Федерации сформирован и ведется реестр таких юридических лиц,

¹ Федеральный закон от 03.08.2018 № 298-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

² По постановлениям прокуроров более 7 тысяч лиц привлечены к административной ответственности за совершение коррупционных правонарушений [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации (<http://genproc.gov.ru>). – Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1575524/>.

который находится в открытом доступе на сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Так, на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации создан реестр юридических лиц, привлеченных к административной ответственности по статье 19.28 КоАП.

За 2018 год в реестр включены сведения 359 юридических лицах, привлеченных к административной ответственности по статье 19.28 КоАП Российской Федерации. Всего к настоящему времени реестр содержит данные о более 1700 юридических лицах.¹

На состояния 02.04.2019 привлечено к административной ответственность по данной статье 5 юридических лиц.²

Другой составляющей столь важной работы является возложение на прокуроров Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» полномочий по проведению экспертизы с целью выявления в нормативных правовых актах коррупционных факторов.³

Предмет антикоррупционной экспертизы установлен в Федеральном законе от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». При проведении указанной экспертизы предметом исследования являются: а) установление прокурором отсутствия или наличия коррупциогенных факторов в нормативно - правовом акте; б) определение возможности устранения данных факторов прокурором.

¹ Реестр юридических лиц, привлеченных к административной ответственности по статье 19.28 КоАП РФ [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации (<http://genproc.gov.ru>). – Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1514294/>.

² Там же.

³ Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 11.10.2018) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

Согласно ст. 9.1 Закона о прокуратуре, при выявлении в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, протест об отмене нормативного правового акта с целью исключения выявленных коррупциогенных факторов, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта подлежит обязательному рассмотрению соответствующими органом, организацией или должностным лицом. О результатах рассмотрения требования об изменении нормативного правового акта незамедлительно сообщается прокурору, внесшему требование.

Так, в 2018 году прокурорами ХМАО-Югры проведена антикоррупционная экспертиза порядка 16,5 тыс. нормативных правовых актов, выявлено 120 нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы, из которых 81 % одновременно противоречили федеральному законодательству.¹

С целью исключения 142 коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах прокурорами внесено 19 требований, принесено 95 протестов, внесено 4 представления об устранении нарушений закона.²

В результате проделанной работы коррупциогенные факторы исключены из 119 нормативных правовых актов, в отношении остальных работа продолжена.

Наибольшее количество коррупциогенных факторов связано с принятием нормативных правовых актов за пределами компетенции правотворческого органа (19,7 %), отсутствием или неполнотой административных процедур в правовых актах (19,7 %), широтой дискреционных полномочий (18,3 %). Выявлялись коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного

¹ О результатах работы органов прокуратуры округа по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов [Электронный ресурс] // Официальный сайт прокуратуры Ханты-Мансийского автономного округа- Югры (<http://prokhmao.ru>). – Режим доступа: <http://prokhmao.ru/news/52361/>.

² Там же.

применения исключений из общих правил, в виде определения компетенции по формуле «вправе» и нормативных коллизий, а также содержащие неопределенные, трудновыполнимые и обременительные требования к гражданам и организациям в виде наличия завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права.

Большинство коррупциогенных факторов выявлено в нормативных правовых актах представительных и исполнительных органов местного самоуправления, что связано со значительным объемом муниципального правотворчества.

Кроме того, прокуроры на системной основе осуществляют деятельность по оценке проектов нормативных правовых актов на коррупциогенность. В результате этой работы за 12 месяцев 2018 года изучено 16,6 тыс. проектов нормативных правовых актов, в 228 проектах выявлено 322 коррупциогенных фактора.¹

В целях исключения коррупциогенных факторов на этапе нормотворчества, внесения соответствующих корректировок в проекты нормативных правовых актов прокурорами направлено 228 информации, по результатам рассмотрения которых из 219 проектов коррупциогенные факторы исключены, в отношении остальных работа продолжена.

Одним из эффективных инструментов противодействия коррупции является институт увольнения должностных лиц в связи с утратой доверия за совершение коррупционных правонарушений.

Все чаще этот самый строгий вид дисциплинарного взыскания применяется в отношении чиновников по инициативе прокуроров.

За 2018 год в результате прокурорского вмешательства 1303 должностных лица уволены по данному основанию (в 2017 году - 1251).

¹ Результаты антикоррупционной экспертизы за 2018 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт прокуратуры Ханты-Мансийского автономного округа- Югры (<http://prokhmao.ru>). – Режим доступа: http://prokhmao.ru/other/corruption/expertise/results/72423/?sphrase_id=58328.

Основаниями для его применения служат такие грубые коррупционные правонарушения, как сокрытие сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, непринятие мер по урегулированию конфликта интересов, осуществление предпринимательской деятельности в нарушение антикоррупционных запретов.

Например, по результатам рассмотрения руководителем Федеральной антимонопольной службы представления Генеральной прокуратуры Российской Федерации от замещаемой должности в связи с утратой доверия освобожден заместитель руководителя УФАС России по г. Санкт-Петербургу.

В справках о своих доходах за последние несколько лет он не отражал сведения о наличии в собственности долей участия в коммерческих организациях, а также получение дохода от данных организаций в размере более 10 млн рублей.¹

По представлению прокурора г. Нижнего Новгорода за неисполнение требований законодательства об урегулировании конфликта интересов уволен в связи с утратой доверия начальник специализированного отдела по особым исполнительным производствам УФССП России по Нижегородской области.

По его указанию были окончены в связи с невозможностью взыскания пять исполнительных производств в отношении должника - коммерческой организации, учредитель и директор которой ранее работал в органах ФССП России, находился в дружеских отношениях с названным должностным лицом, а также продал его супруге жилой дом и земельный участок со льготными условиями оплаты.²

В 2018 году по постановлениям прокуроров за совершение коррупционных правонарушений к административной ответственности привлечено более 7 тыс. физических, должностных и юридических лиц (в 2017 г. - 6,8 тыс.). При этом суммы наложенных штрафов являются достаточно внушительными - в целом за

¹ Более 1300 чиновников уволены в связи с утратой доверия за совершение коррупционных правонарушений [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации (<http://genproc.gov.ru>). – Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1578650/>.

² Там же.

все административные правонарушения коррупционной направленности наложено штрафов на общую сумму свыше 900 млн. руб.¹

Подавляющее большинство - это административные правонарушения, связанные с незаконным трудоустройством бывших государственных или муниципальных служащих в коммерческие и иные организации после их увольнения со службы (статья 19.29 КоАП Российской Федерации).

Международное антикоррупционное движение Transparency International опубликовало Индекс восприятия коррупции (Corruption Perception Index, CPI) за 2018 год. Россия заняла 138 место из 180 и набрала 28 баллов из 100. Последние три года Россия набирала 29 баллов, а в этом году потеряла один балл и опустилась на три места. Столько же баллов набрали Папуа-Новая Гвинея, Ливан, Иран, Гвинея и Мексика.²

Индекс восприятия коррупции — составной индекс, измеряющий уровень восприятия коррупции в государственном секторе различных стран. Он составляется на основании опросов экспертов и предпринимателей, проведенных независимыми организациями по всему миру, и выходит ежегодно с 1995 года. Страны мира ранжируются по шкале от 0 до 100 баллов, где ноль обозначает самый высокий уровень восприятия коррупции, а сто — самый низкий.

Представляется необходимым, в целях совершенствования антикоррупционного законодательства Российской Федерации ратифицировать Конвенцию о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS N 174) (Заключена в г. Страсбурге 04.11.1999). Участниками рассматриваемой

¹ По постановлениям прокуроров более 7 тысяч лиц привлечены к административной ответственности за совершение коррупционных правонарушений [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации (<http://genproc.gov.ru>). – Режим доступа: <https://genproc.gov.ru/special/smi/news/news-1575524/>.

² Индекс восприятия коррупции, в России [Электронный ресурс] // Официальный сайт Трансперенси Интернешнл Россия (<https://transparency.org.ru>). – Режим доступа: <https://transparency.org.ru>.

Конвенции являются как государства — члены Совета Европы, так и государства, не являющиеся его членами.¹

Участие в Конвенции положительным образом должно отразиться на международном престиже Российской Федерации и дополнить действующую правовую базу борьбы с коррупцией важным международно-правовым инструментом.

Выполнение Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию потребует изменения действующих или принятия новых федеральных законов. Кроме того, она затрагивает основные права и свободы человека и гражданина. В случае присоединения к Конвенции и ее вступления в силу для Российской Федерации она станет составной частью российской правовой системы и будет обладать приоритетом применения по отношению к российскому законодательству в случае коллизий. Это, в свою очередь, предопределяет особую важность эффективной и полномасштабной имплементации положений Конвенции в российское законодательство.

Для целей Конвенции в ее ст. 2 содержится определение «коррупции». Это просьба, предложение, дача или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового.

Указанное определение отличается от определения коррупции, содержащегося в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». В соответствии с последним коррупция представляет собой:

а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное

¹ Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию ETS N 174 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства;

б) совершение деяний, указанных в подп. «а», от имени или в интересах юридического лица.¹

После вступления Конвенции в силу для Российской Федерации ее положения не будут являться самоисполнимыми, поскольку в соответствии с п. 3 ст. 5 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» потребуют для применения издания внутригосударственных актов. При издании внутригосударственных актов, направленных на реализацию положений Конвенции, предстоит учитывать следующее. Необходимо точное и исчерпывающее законодательное определение понятия «лица, понесшего ущерб в результате актов коррупции», поскольку оно является центральным для применения Конвенции и его имплементация в законодательстве государств — участников Конвенции в том числе служит основанием для искового производства по делу и последующего применения санкций к ответчику. Одновременно с законодательным определением понятия «лицо, понесшее ущерб в результате актов коррупции» необходимо закрепить его правовой статус, в том числе в процессуальном праве, и порядок его приобретения.

Целесообразно установить законодательные критерии, которым должно соответствовать «лицо, понесшее ущерб в результате актов коррупции», включая механизм, в соответствии с которым реализуется норма, закрепленная в ст. 6 Конвенции «Неосторожность пострадавшего»² Согласно этой норме объем возмещения ущерба уменьшается или в его возмещении может быть отказано, принимая во внимание все обстоятельства, если истец по его или ее собственной вине способствовал причинению ущерба или его усугублению.

¹ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О противодействии коррупции» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

² Морозов, А.Н. Международно-правовые и внутригосударственные аспекты присоединения России к Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию. [Электронный ресурс] // Журнал Российского права. – 2015. – № 3. – С. 93. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=21469055&>.

Присоединение Российской Федерации к Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999 г. предполагает в качестве имплементационных мероприятий по реализации Конвенции как корректировку действующего российского законодательства, так и достижение целей Конвенции посредством совершенствования практики применения законодательства в антикоррупционной сфере. Следовательно, для эффективной имплементации Конвенции в законодательство Российской Федерации потребуется осуществить целый комплекс организационно-правовых мероприятий различного характера.

Таким образом, коррупция как в России, так и в других странах, пронизывает все слои общества: органы власти, предпринимателей, общественные организации, тем самым неся негативные последствия как для общества, так и для государства в целом. Наиболее ощутимые удары наносит она по экономической безопасности страны. Коррупция породила мощный рост организованной преступности.

В настоящее время в России коррупция стала системной проблемой, решение которой требует такого же системного подхода. Вопрос эффективного предотвращения и противодействия коррупции остается одним из важных, который пытается решить современное российское государство.

3 МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ПРОКУРАТУРЫ РФ

Механизмы международного взаимодействия по самому широкому кругу вопросов включены в систему функционирования органов прокуратуры.

Сотрудничество с компетентными органами иностранных государств, а также с международными органами и организациями является одним из приоритетных направлений деятельности Генеральной прокуратуры Российской Федерации.¹ Для обеспечения этого важного направления в 2007 г. приказом Генерального прокурора Российской Федерации вместо Международно-правового управления было создано Главное управление международно-правового сотрудничества, в состав которого вошли управление экстрадиции, управление правовой помощи и управление международного права.²

В целях повышения эффективности сотрудничества с компетентными органами зарубежных государств по делам, находящимся в производстве центральных аппаратов следственных органов, а также по делам, получившим большой общественный резонанс, в сентябре 2010 г. в составе Главного управления международно-правового сотрудничества создан отдел международного сотрудничества по особо важным делам (на правах управления).

В марте 2011 г. в управлении правовой помощи Главного управления международно-правового сотрудничества образован отдел правовой помощи и приграничного сотрудничества с государствами Восточной Азии (с дислокацией в г. Хабаровске).

На сегодняшний день наиболее важное место в международной деятельности Генеральной прокуратуры Российской Федерации занимают вопросы взаимодействия с зарубежными партнерами в сфере уголовного

¹ Бачук, А.М. Международное сотрудничество Генеральной прокуратуры РФ. [Электронный ресурс] // Приоритетные научные направления: от теории к практике. – 2016. – № 26. – С. 134. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26028422>.

² Положение Генпрокуратуры РФ от 15.02.2007 «О Главном управлении международно-правового сотрудничества» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

судопроизводства. Это вопросы выдачи и оказания правовой помощи по уголовным делам, в том числе в области возврата из-за рубежа имущества, полученного в результате совершения преступлений.

В соответствии с международными договорами и российским законодательством Генеральная прокуратура Российской Федерации является компетентным органом Российской Федерации по вопросам выдачи и оказания правовой помощи по уголовным делам.¹

В настоящее время Генеральная прокуратура Российской Федерации взаимодействует в сфере уголовного судопроизводства с партнерами из более чем 80 государств мира.² Такое взаимодействие осуществляется на основе международных договоров или принципа взаимности, закрепленного в статьях 453, 457, 460, 462 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.³

Генеральная прокуратура Российской Федерации является единственным компетентным органом Российской Федерации, который направляет в иностранные государства запросы о выдаче лиц для привлечения их к уголовной ответственности или исполнения приговоров, а также принимает решения по иностранным запросам о выдаче лиц из Российской Федерации.

В целях активизации и повышения эффективности участия прокуратуры Российской Федерации в международном сотрудничестве, укрепления ее авторитета на данном направлении, отстаивания и пропаганды принципов ее деятельности, направленных на защиту прав и свобод человека, на борьбу с преступностью и иными правонарушениями был принят Приказ Генеральной

¹ Габидулина, А.И. Международное сотрудничество как направление деятельности прокуратуры. [Электронный ресурс] // Наука XXI века: проблемы и перспективы. – 2016. – № 1. – С. 128. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26596610>.

² Международное сотрудничество [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации (<http://genproc.gov.ru>). – Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/ms/index.php>.

³ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12. 2001 № 177-ФЗ (ред. от 01.04.2019, с изм. от 17.04.2019) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

прокуратуры Российской Федерации от 12 марта 2009 г. № 67 «Об организации международного сотрудничества органов прокуратуры Российской Федерации».¹

В частности, в соответствии с вышеуказанным Приказом на Генеральную прокуратуру Российской Федерации возложена обязанность координировать деятельность органов прокуратуры Российской Федерации по вопросам международного сотрудничества, а также осуществлять непосредственное взаимодействие с компетентными органами иностранных государств, международными органами и организациями в целях решения возложенных на прокуратуру Российской Федерации задач.

В целях обеспечения выполнения международных обязательств и реализации прав Российской Федерации, вытекающих из международных договоров и законодательства Российской Федерации по вопросам выдачи лиц для уголовного преследования или исполнения приговора, соблюдения при этом прав и свобод человека и гражданина было принято Указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 5 марта 2018 г. № 116/35 «О порядке работы органов прокуратуры Российской Федерации по вопросам выдачи лиц для уголовного преследования или исполнения приговора».² В соответствии с Указанием Организация работы по исполнению и направлению запросов по вопросам выдачи и общий контроль за ее осуществлением возложено на Главное управление международно-правового сотрудничества.

Сотрудничество Генпрокуратуры России с компетентными органами иностранных государств в вопросах выдачи и оказания правовой помощи за последние годы развивается достаточно активно.

¹ Приказ Генпрокуратуры РФ от 12.03.2009 № 67 (ред. от 22.07.2011) «Об организации международного сотрудничества органов прокуратуры Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

² Указание Генеральной прокуратуры РФ от 5 марта 2018 г. № 116/35 «О порядке работы органов прокуратуры Российской Федерации по вопросам выдачи лиц для уголовного преследования или исполнения приговора» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

Например, 22 марта 2019 года по требованию Генеральной прокуратуры Российской Федерации компетентные органы Республики Сербии экстрадировали в Россию гражданина Российской Федерации Александра Шмидта.

Органами следствия он обвиняется в совершении преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 (мошенничество) Уголовного кодекса Российской Федерации.

Как полагает следствие, с октября 2009 года по январь 2010 года Шмидт являлся членом саморегулируемой организации аудиторов «Содружество» г. Ставрополя. По решению Арбитражного суда Ставропольского края 28 октября 2009 года он был назначен конкурсным управляющим Федерального государственного унитарного предприятия «Племенной завод «Большевик», которое тем же судебным решением признано несостоятельным (банкротом). В отношении предприятия была введена процедура конкурсного производства. Используя свое служебное положение, Шмидт в составе организованной группы с сообщниками похитил путем обмана 13 комбайнов, числящихся на балансе племенного завода и принадлежащих Российской Федерации. Тем самым был причинен ущерб государству на сумму более 32 млн рублей.¹

Поскольку Шмидт скрылся от правоохранительных органов, в отношении его судом избрана мера пресечения в виде заключения под стражу. Он объявлен в международный розыск.

В декабре 2018 года его задержали на территории Сербии, после чего Генеральная прокуратура Российской Федерации направила запрос о его выдаче для привлечения к уголовной ответственности.

Благодаря слаженным действиям Генеральной прокуратуры Российской Федерации и организованному тесному взаимодействию с компетентными органами Сербии, удалось добиться решения о выдаче Шмидта в Россию.

¹ В Россию из Сербии экстрадирован член преступного сообщества, участвовавший в расхищении имущества предприятия [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации (<http://genproc.gov.ru>). – Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1551868/>.

Указания Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 5 марта 2018 г. № 116/35 регламентирует полномочия прокуратур субъектов Российской Федерации.

Согласно п. 1.4 Указания на прокуратуру субъекта Российской Федерации возложены обязанности принимать безотлагательные меры к задержанию лиц, разыскиваемых компетентными органами иностранных государств в целях выдачи в соответствии с международными договорами Российской Федерации и Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации. Прокуратура субъекта обязана давать оценку полноте и достоверности проверок, проведенных в нижестоящих прокуратурах, в том числе обоснованности избрания меры пресечения, а также выводов компетентных органов субъектов Российской Федерации о принадлежности к гражданству Российской Федерации лиц, выдача которых запрошена. Материалы в отношении задержанных или установленных лиц, полученные от нижестоящих прокуроров, в течение 3 суток направлять (в том числе по каналам быстрой связи) в Главное управление международно-правового сотрудничества с мотивированным заключением о возможности выдачи, а военным прокурорам, приравненным к прокурорам субъектов Российской Федерации, - в Главную военную прокуратуру для последующей передачи в Главное управление международно-правового сотрудничества.

Прокуратурой Ханты-Мансийского автономного округа-Югра за 2018 года проведена экстрадиционная проверка в отношении 3 граждан.

Например, Прокуратурой округа проведена экстрадиционная проверка в отношении гражданина Украины Юрия Краивского, разыскиваемого правоохрнительными органами Чехии для привлечения к уголовной ответственности за убийство, совершенное в 2000 году в г.Праге из корыстных побуждений, с особой жестокостью.¹

¹ Об экстрадиции в Чешскую Республику гражданина, обвиняемого в совершении убийства [Электронный ресурс] // Официальный сайт прокуратуры Ханты-Мансийскому автономного округа – Югры (<http://prokhmao.ru>). – Режим доступа: <http://prokhmao.ru/news/70204/>.

Поскольку Краивский от следствия скрылся, он был объявлен в розыск и в отношении него избрана мера пресечения в виде заключения под стражу.

В ходе оперативно-розыскных мероприятий в мае 2018 года Краивский задержан сотрудниками ОМВД России по г.Пыть-Яху и заключен под стражу.

По результатам проверки, проведенной прокуратурой округа, Генеральной прокуратурой Российской Федерации принято решение о выдаче Краивского компетентным органам Чешской Республики для привлечения к уголовной ответственности.

Во исполнение международных договоров, ратифицированных Российской Федерации, прокуратурой округа на постоянной основе осуществляются мероприятия по организации выдачи иностранным государствам лиц, совершивших преступления и скрывающихся на территории Российской Федерации.

В мае 2011 г. в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях введена глава 29-1, которая регламентирует международное правовое сотрудничество по делам об административных правонарушениях.¹ При этом Генпрокуратура России определена одним из компетентных органов по вопросам оказания правовой помощи по таким делам. В частности, в статье 29.1.1. КоАП Российской Федерации сказано, что при необходимости производства на территории иностранного государства процессуальных действий, предусмотренных настоящим Кодексом, должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, направляет запрос о правовой помощи соответствующему должностному лицу. Запрос о правовой помощи по делам об административных правонарушениях направляется через Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 18.03.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 29.03.2019) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

Статья 29.1.6. КоАП Российской Федерации устанавливает, что в случае совершения административного правонарушения на территории Российской Федерации иностранным юридическим лицом или иностранным гражданином, впоследствии оказавшимся за ее пределами, и невозможности производства процессуальных действий с его участием на территории Российской Федерации все материалы возбужденного и расследуемого дела об административном правонарушении передаются в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, которая решает вопрос об их направлении в компетентные органы иностранного государства для осуществления административного преследования.

Ежегодно во ФСИН России поступает порядка 1200-1500 постановлений и поручений Генеральной прокуратуры Российской Федерации по вопросу экстрадиции.¹

Во исполнение этих постановлений и поручений за 12 месяцев 2018 выдано в иностранные государства для привлечения к уголовной ответственности или исполнения приговора – 760 иностранных граждан, принято в Россию для этих же целей – 159 граждан.²

Подводя итог, можно с уверенностью констатировать, что международное сотрудничество, осуществляемое органами прокуратуры Российской Федерации с зарубежными партнерами, имеет важнейшее значение в деле борьбы с коррупцией, а также в борьбе с другими международными преступлениями. Генеральная прокуратура Российской Федерации является официальным органом, который правомочен решать наиболее широкий круг вопросов, касающихся борьбы с самыми различными международными преступлениями. В связи с этим органы прокуратуры Российской Федерации взаимодействуют с различными международными органами других стран в рамках, заключенных между Россией и другими странами международных соглашений.

¹ Отдел экстрадиции [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной службы исполнения и наказания Российской Федерации (<http://фсин.рф>). – Режим доступа: http://фсин.рф/structure/execution_department/OE/.

² Там же.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основании проведенного исследования конституционно-правового статуса прокуратуры Российской Федерации, проанализировав зарубежный и российский опыт, можно прийти к следующим выводам:

В Российской Федерации за последние годы сложилось законодательство, определяющее, в основном, полно конституционно-правовой статус прокуратуры. В тоже время сохранилось неопределенность в вопросе о месте и роли прокуратуры в системе органов государственной власти.

В связи с этим представляется необходимым внести некоторые изменения в действующее законодательство.

1). Для более четкого определения места прокуратуры в системе органов государственной власти добавить в Конституцию Российской Федерации главу 7.1. «Прокуратура Российской Федерации», а главе 7 вернуть прежнее наименование «Судебная власть».

2). В главе 7.1. статью 129 изложить в следующей редакции:

«1. Прокуратура – специализированный государственный орган, осуществляющий от имени Российской Федерации надзорную деятельность за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

2. Органы прокуратуры представляют собой особую государственную структуру, законодательно наделенную специальными полномочиями.

3. Порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом.»

3). Добавить в главу 7.1 статью 129.1

И закрепить в ней порядок назначения прокуроров всех уровней, предусмотренный действующей в настоящее время статьей 129 Конституции Российской Федерации:

«1. Генеральный прокурор Российской Федерации и заместители Генерального прокурора Российской Федерации назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

2. Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации, согласованному с субъектами Российской Федерации. Прокуроры субъектов Российской Федерации освобождаются от должности Президентом Российской Федерации.

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

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

4) В федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» особо подчеркнуть, что прокуратура является органом государственной власти. Для этого пункт 1 ст. 1 этого закона изложить в следующей редакции:

«1. Прокуратура Российской Федерации - единая федеральная централизованная система **государственных** органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.»

5) Руководствуясь статьей 9 федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», некоторые субъекты Российской Федерации предоставили право законодательной инициативы прокурорам. Например, п.1 ст. 49 Устава (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры установил, что «1. Право законодательной инициативы принадлежит ...прокурору автономного округа». Анализ практики реализации этой статьи позволяет сделать вывод о том, что прокурор довольно активно реализует это право. Так, за 2018 год

прокурор Ханты-Мансийского автономного округа – Югры внес в Думу округа 8 законопроектов, которые были рассмотрены депутатами.

Уставами некоторых городов предусмотрена возможность прокурору города вносить проекты муниципальных правовых актов в представительный орган города. Например, в соответствии с п.1 ст. 40 Устава города Мегион (ХМАО-Югра) прокурор города Мегиона имеет право вносить проекты муниципальных правовых актов в Думу города Мегион.

Представляется необходимым добавить в часть 1 статьи 104 Конституцию Российской Федерации, содержащий перечень субъектов, обладающих правом законодательной инициативы Генерального прокурора Российской Федерации.

б) Анализ практики прокурорского надзора за защитой прав и свобод человека и гражданина свидетельствует о наличии следующих проблем в данной сфере.

В настоящее время органы прокуратуры лишены право на непосредственное возбуждение уголовного дела, в случае выявления признаков преступления, в связи с чем, теряется основная ключевая роль прокурора в уголовном судопроизводстве.

Думается было бы верным закрепить на законодательном уровне за органами прокуратуры право возбуждать уголовное дело по факту выявленных в ходе прокурорской проверки нарушений прав и свобод человека и гражданина, подпадающих под состав преступного деяния.

Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина осложняют и проблемы организационного характера:

- недостаточное материальное обеспечение органов прокуратуры и ее работников;
- слабое методическое обеспечение прокурорских работников;
- низкая эффективность действующей системы повышения квалификации прокурорских кадров;

- снижение уровня научных исследований в области прокурорского надзора в целом и прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Кроме того, на сегодняшний день наблюдается чрезмерная загруженность органов прокуратуры необязательными документами, в том числе и в сфере прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Это внутренняя организационная проблема органов прокуратуры, которая с каждым годом только обостряется.

В обязанности прокурорских работников ежегодно добавляется подготовка новых сложных в составлении и значительных по объему документов, на изготовление которых практически прокурорские работники, основной обязанностью которых является проведение прокурорских проверок и восстановление нарушенных прав граждан, тратят большую часть своего служебного времени. Как следствие, в силу загруженности работников прокуратуры подготовкой отчетных и статистических документов, основные задачи отходят на второй план, так как на качественное их выполнение уже не хватает времени и сил.

Представляется, что решение указанных проблем организационного характера позволит повысить эффективность прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Нормативно-правовые акты

1.1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (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) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

1.2. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2201-1 (ред. от 27.12.2018) «О Прокуратуре Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

1.3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 18.03.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 29.03.2019) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

1.4. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О противодействии коррупции» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

1.5. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 11.10.2018) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

1.6. Федеральный закон от 03.08.2018 № 298-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»

[Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

1.7. Указ Президента Российской Федерации от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

1.9. Приказ Генпрокуратуры России от 31.03.2008 № 53 (ред. от 05.12.2017) «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

1.10. Приказ Генпрокуратуры Российской Федерации от 12.03.2009 № 67 (ред. от 22.07.2011) «Об организации международного сотрудничества органов прокуратуры Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

1.11. Положение о Главном управлении по надзору за исполнением федерального законодательства от 11.10.2017 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

1.12. Указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 5 марта 2018 г. № 116/35 «О порядке работы органов прокуратуры Российской Федерации по вопросам выдачи лиц для уголовного преследования или исполнения приговора» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

1.13. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию ETS N 174 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

1.14. Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое (1649—1825 гг.). Т. 6. № 3877. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://nlr.ru/eres/law_r/search.php?part=46®im=3.

1.15. Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое 1830. Т. XX. № 14.392. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://nlr.ru/eres/law_r/search.php?part=46®im=3.

1.16. Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое Т. 27. № 20406 [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://nlr.ru/eres/law_r/search.php.

1.17. Постановление ВЦИК от 28.05.1922 «Положение о прокурорском надзоре» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

1.18. Постановления ЦИК и СНК СССР от 20.06.1933 «Об учреждении Прокуратуры Союза ССР» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

1.19. Постановлением ЦИК СССР № 84, СНК СССР № 2621 от 17.12. 1933 «Положение о прокуратуре Союза СССР» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

1.20. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

1.21. Указ Президиума ВС СССР от 24.05.1955 «Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

1.22. Конституция (Основной закон) СССР от 07.10.1977 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

1.23. Закон СССР от 30.11. 1979 № 1162-Х «О прокуратуре СССР» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

1.24. Конституция Израиля [Электронный ресурс] // Сайт Конституции государств (стран) мира (<https://worldconstitutions.ru>). – Режим доступа: <https://constitutions.ru/?p=827&attempt=1>.

1.25. Конституция Турецкой Республики [Электронный ресурс] // Сайт Конституции государств (стран) мира (<https://worldconstitutions.ru>). – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=120&page=2>.

1.26. Конституция Республики Болгария [Электронный ресурс] // Сайт Конституции государств (стран) мира (<https://worldconstitutions.ru>). – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=120&page=2>.

1.27. Конституция Ирландии [Электронный ресурс] // Сайт Конституции государств (стран) мира (<https://worldconstitutions.ru>). – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=151>.

1.28. Конституция Индии [Электронный ресурс] // Сайт Конституции государств (стран) мира (<https://worldconstitutions.ru>). – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=28&page=3>.

1.29. Конституция Вьетнама [Электронный ресурс] // Сайт Конституции государств (стран) мира (<https://worldconstitutions.ru>). – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=26&page=3>.

1.30. Конституция Португальской Республики [Электронный ресурс] // Сайт Конституции государств (стран) мира (<https://worldconstitutions.ru>). – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=141>.

1.31. Конституция КНДР [Электронный ресурс] // Сайт Конституции государств (стран) мира (<https://worldconstitutions.ru>). – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=30&page=2>.

1.32. Конституция КНР [Электронный ресурс] // Сайт Конституции государств (стран) мира (<https://worldconstitutions.ru>). – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=31>.

1.33. Конституция Республики Беларусь [Электронный ресурс] // Сайт Конституции государств (стран) мира (<https://worldconstitutions.ru>). – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=131>.

2. Научная и учебная литература

2.1 Афанасьев, Д.В. Прокуратура в России: история и современность [Электронный ресурс] // Ростовский научный журнал. – 2017. – № 1. – С. 140. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=28280061>.

2.2. Алексеев, В.Б. Процессуальный статус прокуратуры и судебная власть [Электронный ресурс] // Организация управления в органах прокуратуры. – 1998. – С. 95. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=28998592>.

2.3. Алексеев, А.И. Прокуратура как институт государственной власти [Электронный ресурс] // Законность. – 2002. – № 2. – С. 95. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26071020>.

2.4. Аметка, Ф.А. Сравнительно-правовой анализ правового статуса органов прокуратуры в зарубежных странах. [Электронный ресурс] // Актуальные проблемы сравнительного правоведения. – 2017. – С. 35. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=29167263>.

2.5. Бачук, А.М. Международное сотрудничество Генеральной прокуратуры РФ. [Электронный ресурс] // Приоритетные научные направления: от теории к практике. – 2016. – № 26. – С. 134. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26028422>.

2.6. Бут, Н.Д. Прокурорский надзор за соблюдением конституционного права на свободу экономической деятельности. [Электронный ресурс] // Вестник академии Генеральной прокуратуры РФ. – 2017. – № 1. – С. 96. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=29101453>.

2.7. Бут, Н.Д. Прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав предпринимателей. [Электронный ресурс] // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. – 2017. – №2. – С. 127. –Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=29094343>.

2.8. Воронин, О.В. О сущности современного прокурорского надзора [Электронный ресурс] //Уголовная юстиция. – 2018. – № 11. – С. 188. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=35215904>.

2.9. Воронин, О.В. Об организации и устройстве прокурорской деятельности в некоторых зарубежных странах [Электронный ресурс] // Уголовная юстиция. – 2018. – № 12. – С. 114. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=36664063>.

2.10. Вахитова, Р.Р. Прокуратура в механизме государства: историко-правовое исследование: Дисс. ... канд. юрид. наук. – Казань. – 2003. – С. 122.

2.11. Валуйский, В.Н. О некоторых проблемах прокурорского надзора в условиях правовой реформы [Электронный ресурс] // Вестник Волгоградского государственного университета. –1996. – С. 122. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=28301645>.

2.12. Габидуллина, А.И. Международное сотрудничество как направление деятельности прокуратуры. [Электронный ресурс] // Наука XXI века: проблемы и перспективы. – 2016. – № 1. – С. 128. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26596610>.

2.13. Гацולהва, А.Х. Зарождение прокуратуры в России как элемент правозащитного механизма государства [Электронный ресурс] // Международный студенческий научный вестник. – 2018. – № 5. – С. 223. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=35620251>.

2.14. Замула, Д.В. Сходства и различия задач, стоящих перед прокуратурой РФ и прокуратурами зарубежных стран [Электронный ресурс] // Вестник современных исследований. – 2018. – № 12. – С. 81. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=36872510>.

2.15. Звягинцев, А.Г. История Российской прокуратуры. 1722-2012 [Текст]: учебник / А.Г. Звягинцев. – М.: Олма Медиа Групп, 2012. – С. 138. – ISBN: 978-5-373-04613-8.

2.16. Калинин, В.Н. Стрельникова, Н.Н. Прокурорский надзор в системе защиты прав предпринимателей. [Электронный ресурс] / Калинин, В.Н., Стрельникова, Н.Н. // Современные проблемы права, экономики и управления. – 2018. – № 2. – С. 51. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=36534637>

2.17. Кесиди, Я.Г. Органы прокуратуры в зарубежных странах [Электронный ресурс] // Актуальные проблемы судебной, уголовно-процессуальной деятельности и национальной безопасности. – 2016. – С. 286. Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26503934>.

2.18. Ключков, В.В. Прокуратура в системе разделения и взаимодействия властей [Электронный ресурс] // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. –1992. – С. 111. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=17882562>.

2.19. Козлов, А.Ф. Прокурорский надзор в Российской Федерации. [Текст]: Учебное пособие / А.Ф. Козлов. – М.: Проспект, 1994. – С. 140. – ISBN 5-7845-0077-5.

2.20. Лукоянов, Д. Место прокуратуры в государственном механизме [Электронный ресурс] // Законность. – 2006. – № 11. – С. 54. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=12906559>.

2.21. Мячина, Д.А. Правовое положение прокуратуры РФ и зарубежных стран [Электронный ресурс] // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия: Право. – 2018. – № 1. – С. 148. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=36927276>.

2.22. Маланьина, П.Д. Сравнительно-правовой анализ полномочий прокуратуры России и зарубежных стран [Электронный ресурс] // Юридическая наука: Традиции и инновации. – 2018. – С. 179. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=35390967>.

2.23. Попов, А.И. История возникновения института прокуратуры в России [Электронный ресурс] // Правовые и гуманитарные исследования. – 2016. – С. 93. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=27636689>.

2.24. Петрухин, И. Общий надзор прокуратуры и судебная власть [Электронный ресурс] // Уголовное право. – 2000. – № 4. – С.86. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/3541088/>.

2.25. Петухов, Н.А. Мамыкин, А.С. Правоохранительные и судебные органы России [Текст]: учебник / Н.А. Петухова, А.С. Мамыкина. – М.: Российский государственный университет правосудия, 2015. – С.234. – ISBN: 978-5-93916-403-0.

2.26. Растрюгина, О.В. Предмет и задачи прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина [Электронный ресурс] // Крымские юридические чтения. – 2016. – С. 236. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26338836>.

2.27. Рудакова, Е.И. Понятие и сущность прокурорского надзора [Электронный ресурс] // Glossa. Вестник студенческой науки. Издание кафедры теории и истории государства и права Курского государственного университета. – 2017. – № 1. – С. 57. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=32560478&>.

2.28. Сафина, А.Р. История становления прокуратуры в России [Электронный ресурс] // Вестник науки и образования. – 2017. – № 12. – С. 70. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=30741418>.

2.29. Тюренкова, К. А. Демидов, А. С. Конституционно-правовой статус прокуратуры в зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ [Электронный ресурс] // Молодой ученый. – 2015. – №21. –С. 633. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=24860564>.

2.30. Фадеева, Н.М. История развития органов прокуратуры [Электронный ресурс] // Актуальные проблемы судебной, правоохранительной, правозащитной деятельности и национальной безопасности. – 2016. – С. 353. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26503966>.

2.31. Чуглазов, Г. Прокуратура в системе органов государственной власти [Электронный ресурс] // Законность. – 2003. – № 2. – С. 31. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=36618924>.

2.32. Шобухин, В.Ю. К вопросу о конституционно-правовом регулировании статуса Российской Прокуратуры [Электронный ресурс] // Российское право: Образование. Практика. Наука. – 2015. – № 4. – С.75. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=24246702>.

2.33. Шобухин, В.Ю. Правовое регулирование организации и деятельности прокуратуры в России в 1722-1917 гг. [Электронный ресурс] // Электронное приложение к российскому юридическому журналу. – 2018. – № 3. – С. 93. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=35420564>.

3. Материалы правоприменительной практики

3.1. Отчет о деятельности Думы Ханты-Мансийского автономного округа-Югры [Электронный ресурс] // Официальный сайт Думы Ханты-Мансийского автономного округа-Югры (<https://www.dumahmao.ru>). – Режим доступа: <https://www.dumahmao.ru/totalstoactivityoftheduma/informationwork20>.

3.2. По инициативе прокурора округа уточнены полномочия Счетной палаты региона [Электронный ресурс] // Официальный сайт прокуратуры Ханты-Мансийского автономного округа-Югры (<http://prokhmao.ru>). – Режим доступа: <http://prokhmao.ru/news/74773/>.

3.3. Устав города Мегиона [Электронный ресурс] // Официальный сайт города Мегиона (<https://admmegion.ru>). – Режим доступа: <https://admmegion.ru/gov/laws/ustav/>.

3.4. Доклад Генерального прокурора Российской Федерации на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации (<http://genproc.gov.ru>). – Режим

доступа: http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/1590.

3.5. Состоялось заседание коллегии прокуратуры округа, на которой подведены итоги работы за 2018 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт прокуратуры Ханты-Мансийского автономного округа- Югры (<http://prokhmao.ru>). – Режим доступа: http://prokhmao.ru/news/67775/?sphrase_id=58296.

3.6. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации [Электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации Президента Российской Федерации (<http://www.kremlin.ru>). – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/59898>.

3.7. В Генеральной прокуратуре Российской Федерации состоялось очередное заседание постоянно действующей межведомственной рабочей группы по защите прав предпринимателей [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации (<http://genproc.gov.ru>). – Режим доступа: <https://genproc.gov.ru/special/smi/news/news-1547178/>.

3.8. Состоялось заседание Общественного совета по защите малого и среднего бизнеса [Электронный ресурс] // Официальный сайт прокуратуры Ханты-Мансийского автономного округа –Югры (<http://prokhmao.ru>). – Режим доступа: <http://prokhmao.ru/news/59280/>.

3.9. Сводный план проверок субъектов предпринимательства на 2019 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт прокуратуры Ханты-Мансийского автономного округа –Югры (<http://prokhmao.ru>). – Режим доступа: <http://prokhmao.ru/other/plan-proverok/69/>.

3.10. Прокуратурой округа подведены итоги работы в 2018 году при осуществлении надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательства [Электронный ресурс] // Официальный сайт прокуратуры Ханты-Мансийского

автономного округа –Югры (<http://prokhmao.ru>). – Режим доступа:
<http://prokhmao.ru/news/72940/>.

3.11. Прокуратурой округа подведены итоги работы в 2018 году при осуществлении надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательства [Электронный ресурс] // Официальный сайт прокуратуры Ханты-Мансийского автономного округа –Югры (<http://prokhmao.ru>). – Режим доступа:
<http://prokhmao.ru/news/72940/>.

3.12. По материалам проверки прокуратуры возбуждено уголовное дело о воспрепятствовании законной предпринимательской деятельности [Электронный ресурс] // Официальный сайт прокуратуры Еврейской автономной области (<https://prokuror-eao.ru>). – Режим доступа: <https://prokuror-eao.ru/po-materialam-proverki-prokuratury-vozbuzhdeno-ugolovnoe-delo-o-vostryatstvovanii-zakonnoj-predprinimatelskoj-deyatelnosti>.

3.13. Итоги работы органов прокуратуры в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности в 2018 году [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации (<http://genproc.gov.ru>). – Режим доступа:
<http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1561638/>.

3.14. В 2018 году в результате принятых мер прокурорского реагирования 68 тысяч лиц привлечены к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации (<http://genproc.gov.ru>). – Режим доступа: <https://genproc.gov.ru/special/smi/news/news-1575436/>.

3.15. По постановлениям прокуроров более 7 тысяч лиц привлечены к административной ответственности за совершение коррупционных правонарушений [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации (<http://genproc.gov.ru>). – Режим доступа:
<http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1575524/>.

3.16. Реестр юридических лиц, привлеченных к административной ответственности по статье 19.28 КоАП РФ [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации (<http://genproc.gov.ru>). – Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1514294/>.

3.17. О результатах работы органов прокуратуры округа по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов [Электронный ресурс] // Официальный сайт прокуратуры Ханты-Мансийского автономного округа- Югры (<http://prokhmao.ru>). – Режим доступа: <http://prokhmao.ru/news/52361/>.

3.18. Результаты антикоррупционной экспертизы за 2018 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт прокуратуры Ханты-Мансийского автономного округа- Югры (<http://prokhmao.ru>). – Режим доступа: http://prokhmao.ru/other/corruption/expertise/results/72423/?sphrase_id=58328.

3.19. Более 1300 чиновников уволены в связи с утратой доверия за совершение коррупционных правонарушений [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации (<http://genproc.gov.ru>). – Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1578650/>.

3.20. Индекс восприятия коррупции, в России [Электронный ресурс] // Официальный сайт Трансперенси Интернешнл Россия (<https://transparency.org.ru>). – Режим доступа: <https://transparency.org.ru>.

3.21. В Россию из Сербии экстрадирован член преступного сообщества, участвовавший в расхищении имущества предприятия [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации (<http://genproc.gov.ru>). – Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1551868/>.

3.22. Об экстрадиции в Чешскую Республику гражданина, обвиняемого в совершении убийства [Электронный ресурс] // Официальный сайт прокуратуры

Ханты-Мансийскому автономного округа – Югры (<http://prokhmao.ru>). – Режим доступа: <http://prokhmao.ru/news/70204/>.