

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

Конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 3 курса 361 группы юридического факультета
направления подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»

Талибуллина Расима Галиевича

Научный руководитель

доцент, к.ю.н. _____

должность, уч. степень, уч. звание

« ____ » _____ 20 ____ г.

(подпись)

А.А. Подмарев

(инициалы, фамилия)

Заведующий кафедрой

профессор, д.ю.н., заслуженный юрист РФ

должность, уч. степень, уч. звание

« ____ » _____ 20 ____ г.

(подпись)

Г.Н. Комкова

(инициалы, фамилия)

Саратов – 2021

Введение.

Актуальность работы. Прокуратура традиционно занимает особое место в механизме российского государства, выполняя в нем функции повышенной социально-политической значимости. Статус, структура, полномочия российской прокуратуры неоднократно претерпевали существенные изменения под влиянием различных политических факторов. Побочным эффектом такой динамики стала известная концептуальная неопределенность, свойственная современному положению российской прокуратуры. Вместе с тем нормы действующей российской Конституции и законодательства не оставляют сомнений в том, что основная миссия прокуратуры, как составной части государственного механизма, должна заключаться в защите прав и свобод человека.

Защита конституционных прав и свобод человека является приоритетным направлением государственной политики России в целом и деятельности каждого элемента государственной системы в отдельности. Хотя эта конституционная идея приобрела характер аксиомы на научном и идеологическом уровне, ее практическая реализация по-прежнему остается во многом проблематичной. Это в полной мере относится и к деятельности прокуратуры по защите конституционных прав и свобод.

Это большая научная и практическая проблема, исследование которой необходимо для развития науки и совершенствования законодательства в данной сфере.

Поэтому тема работы, несомненно, актуальна.

Целью исследования магистерской работы явилось исследование конституционно-правового статуса прокуратуры российской федерации.

Задачи исследования:

- определить систему и организацию прокуратуры РФ;
- исследовать вопросы прокурорского надзора;
- изучить осуществление прокуратурой уголовного преследования;

- рассмотреть вопрос осуществления прокуратурой координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;
- исследовать иные функции прокуратуры России.

Объектом исследования данной работы выступает конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации.

Предмет исследования составляют нормы конституционного, уголовного, уголовно-процессуального и иных отраслей российского права, определяющие правовой статус органов российской прокуратуры.

Степень научной разработанности. Теоретической основой исследования правовой природы данного вопроса послужили труды ученых, таких как Виноградов Ю.Е., Ульянов А.Ю., Черепанов М.М., Шеметова О.Ю., а также учебные пособия и российское законодательство.

Методологическая база исследования представляет из себя ряд научных методов познания: сравнительно-юридический, логический, хронологический и статистический. Применение названных методов познания дало возможность установить конкретные тенденции, тщательно исследовать юридический материал.

Для решения поставленных задач использованы следующие методы исследования: теоретические (анализ, дедукция, обобщение) и практические (сравнение, описание).

Правовая основа работы сформирована на основе Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, приказов Генерального прокурора Российской Федерации.

Эмпирическую основу работы составили материалы практики деятельности органов прокуратуры Российской Федерации.

В результате проведенного исследования на защиту выносятся следующие положения:

1. Исследование общей характеристики, функций, принципов организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации показало,

что отечественная прокуратура являются независимым органом государственной власти, выполняющим функции по надзору за исполнением законов, уголовному преследованию и ряда иных.

2. В ходе проведенного исследования рассмотрены вопросы системы и организации прокуратуры России, которое дает возможность сделать вывод о том, что прокуратура является иерархичной системой органов, основанных на централизованном подчинены, что предопределяет её особенности, в том числе при исполнении возложенных функций.

3. Прокурорский надзор остается одним из ключевых функций органов прокуратуры РФ, которые осуществляется в различного рода отраслях общественной жизни. Для успешного выполнения указанной функции законодатель наделил прокуратуру существенными полномочиями, способствующими пресечению нарушений требований законодательства.

4. Несмотря на то, что органы прокуратуры непосредственно не осуществляет предварительное расследование, выполняя лишь надзор за следствием и процессуальное руководство дознанием, осуществление прокуратурой уголовного преследования выступает функцией прокуратуры, предопределяющей данный орган в качестве основного в данном виде государственной деятельности. В судебной стадии уголовного процесса только прокуроры поддерживают государственное обвинение.

5. Прокуратура являясь одним из основных органов уголовного преследования координирует деятельность поднадзорных правоохранительных органов для успешной совместной борьбы с преступностью на всех стадиях уголовного преследования, в связи с чем определяет конкретные мероприятия для достижения указанной цели.

6. Российская прокуратура помимо обозначенных функции выполняет также функции в сфере правотворческой деятельности, в том числе путем внесения предложений об изменении законодательства; принимает превентивные меры по борьбе с преступностью; совместно с иностранными

компетентными органами на основе соответствующих соглашений осуществляет международное сотрудничество.

Структура работы обусловлена ее предметом, целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, шести глав, заключения и списка использованной литературы.

Основное содержание работы.

Первая глава работы посвящена общей характеристике, функциям, принципам организации и деятельности прокуратуры РФ.

В настоящее время предмет прокурорского надзора за исполнением законов сохраняется в ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Отмечается, что вопрос об отнесении Конституцией РФ органов прокуратуры РФ к ветвям государственной власти остается актуальным и в сегодняшние дни.

Принципы прокурорского надзора представляют собой принятые законодателем за основу руководящие начала деятельности прокуратуры. Тем самым, прокуратура создается уже на основе имеющихся принципов, которые регламентируют порядок ее правовой деятельности. Среди принципов прокурорского надзора можно выделить следующие: законность, независимость органов прокуратуры, гласность, централизм, единоначалие, внепартийность и некоторые другие.

Прокуратура Российской Федерации представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Прокуратура Российской Федерации выполняет и иные функции, установленные федеральными законами.

Отмечается, что, несмотря на продолжающуюся дискуссию среди ученых практиков о месте с роли прокуратуры в системе органов государственной власти Российской Федерации, преобладающей является точка зрения о том, что прокуратура является государственным органом с особым статусом, функционирующим вне рамок классического принципа

разделения властей, призванным осуществлять надзор за законностью на территории РФ¹.

Сделан вывод о том, что отсутствие конституционной регламентации функционального предназначения прокуратуры не в полной мере отражает сущность её правового положения как государственного органа, призванного выполнять значительный объем деятельности по охране и защите прав и свобод человека и гражданина.

Во второй главе работы исследованы вопросы системы и организации прокуратуры РФ. Действующую систему органов прокуратуры образуют Генеральная прокуратура России; прокуратуры субъектов РФ, и приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры; органы военной прокуратуры; городские, районные, военные и иные специализированные прокуратуры, действующие на территории юридического обслуживания; образовательные и научные организации, печатные издания².

Генеральная прокуратура России - высший орган системы прокуратуры, в связи с чем осуществляет руководство нижестоящими прокурорами и контроль за их надзорной и иной установленном законом деятельностью.

Системы органов прокуратуры России составляют также прокуратуры в Центральном, Северо-Западном, Приволжском, Уральском, Сибирском, Дальневосточном, Южном и в Северо-Кавказском федеральных округах.

¹Ткачев И.В. Прокуратура как государственный орган с особым статусом // Законность. 2014. №9 (959). С. 19–21; Смирнов А.Ф. К вопросу о правовом регулировании статуса прокуратуры Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2017. №1 (74). С. 215–221; Векшин В.П. Правовой статус прокуратуры субъекта Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2017. №1 (57). С. 46–51.

² Меркульева А.Д. Прокуратура в системе органов государственной власти: исторический аспект и современность // Актуальные проблемы юридической науки и практики: Сборник научных трудов Межвузовской научной конференции студентов и молодых ученых (25 апреля 2018 г. Орел). - Орел: Изд-во ОФ РАНХиГС, 2018. - С. 87.

Отдельное звено в системе органов прокуратуры образуют региональные прокуратуры.

Для выполнения прокурорских полномочий в Вооруженных Силах России, иных войсках и воинских формированиях созданы органы военной прокуратуры. В системе прокуратуры органы военной прокуратуры образуют независимую, обособленную от территориальных прокуроров подсистему.

Специализированные органы прокуратуры РФ составляют совокупность органов и учреждений прокуратуры, которые выполняют собственные полномочия в конкретных областях государственной или хозяйственной деятельности, ограниченные специальными объектами либо отраслями прокурорского надзора.

Необходимость специализированных прокуратур обуславливается тем, что образование прокуратур в соответствии с административно-территориальным делением государства порой не обуславливает эффективное исполнение возложенных на систему органов прокуратуры задач.

Следующее звено в иерархии системы органов прокуратуры образуют территориальные прокуратуры, в отличие от специализированных, осуществляющие надзорные и иные полномочия в пределах конкретного административно-территориального образования.

В третьей главе работы изучены вопросы прокурорского надзора, который представляет собой деятельность по наблюдению за точным, строгим и своевременным соблюдением законов, которая осуществляется от имени государства специально уполномоченными на это органами прокуратуры. В качестве основных задач прокурорского надзора называется предупреждение, выявление и устранение нарушений закона.

Статья 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»³ определяет основные направления (отрасли) прокурорского

³ О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 09.11.2020) // СЗ РФ. 1992, N 8, ст. 366; Российская газета, N 253, 11.11.2020.

надзора: за исполнением законов; за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, предварительное расследование; за исполнением законов судебными приставами; за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание, меры принудительного характера, администрациями учреждений содержания задержанных, заключенных под стражу.

В целях устранения установленных по результатам проверок нарушений законодательства применяются акты прокурорского реагирования.

Центральное место в деятельности прокуратуры последних лет занимает надзор за соблюдением личных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. В правовом и социальном государстве это является самой востребованной функцией прокурорского надзора.

Отмечается, что надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие⁴, является важной гарантией обеспечения законности в сфере борьбы с преступностью.

В четвертой главе работы исследованы вопросы осуществления прокуратурой уголовного преследования, которое урегулировано в статье 129 Конституции России. В науке часто отмечается, что прокурор выступает руководителем уголовного преследования⁵, что отражено и в правовых актах.

А.Г. Халиулин и Д.И. Ережипалиев справедливо замечают, что прокуратура может принимать процессуальные решения, выполнять процессуальные действия, которые несут определенные последствия для

⁴ Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 2 июля 2011 г. № 162 // Законность. 2011. № 11. С. 75; Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания: приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 6 сентября 2007 г. № 162 // Законность. 2007. № 11.

⁵ Кругликов А.П., Бирюкова И.А. Процессуальное руководство прокурором уголовным преследованием от имени государства - принцип уголовного судопроизводства // Законность. 2019. № 2.

преследуемого лица, что позволяет говорить о том, что в досудебных стадиях производства прокуратурой принимаются меры к формулированию подозрения, обвинения⁶.

В науке часто поднимается проблема разграничения полномочий прокурора, которые воплощаются в процессе уголовного преследования и надзора.

Отсутствие у прокуратуры права возбуждать дело вновь поднимает проблему о начале выполнения им преследования.

Сделан вывод о том, что начало уголовного преследования в каждой ситуации связано с возбуждением уголовного дела.

Завершение осуществления рассматриваемой функции связывается с поддержанием государственного обвинения в суде.

В пятой главе магистерской работы рассмотрены вопросы координации прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Из ч. 1 ст. 129 Конституции РФ, следует, что наряду с осуществлением надзора за исполнением законов, за соблюдением прав и свобод граждан, выполнением уголовного преследования, органы прокуратуры также реализуют другие функции, к числу которых относится рассматриваемая функция надзорного органа.

Фундаментальные составляющие предмета координации определил В.П. Рябцев, который относит к ним выявление причин и условий, способствующих совершению общественно опасных деяний, подготовку и воплощение мер по их устранению, профилактику, оказание взаимной помощи, обсуждение предложений, гарантию проведения криминологических исследований.

Отмечается, что ряд ученых считают координирующую функцию прокуратуры одним из главных. Однако зачастую не приводится

⁶ Теоретико-правовые и организационные основы участия прокурора в уголовном судопроизводстве : монография /под общ. ред. А.Г. Халиулина ; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016. С. 198.

соответствующая аргументация, которая дает возможность в полной мере согласиться с таким мнением.

Дополнительной проблемой выступает разделение «прокурорской» координации и внесистемного взаимодействия, выполняемого прокурорами всех звеньев. В рамках которого предлагается обратиться к позиции Ф.М. Кобзарева, который предложил взаимодействие, выполняемое в пределах координационной работы прокуратуры, определить координационным межведомственным взаимодействием, предметом которого выступает, в том числе и деятельность по противодействию другим неправомерным правонарушениям, а участниками помимо правоохранительных органов являются контрольно-надзорные и другие органы.

В завершении отмечается, что за последние годы произошли эволюционные изменения в позициях отечественных ученых-правоведов, однако не все их идеи получили свое развитие.

В шестой главе магистерской работы исследованы иные функции прокуратуры РФ. Отмечается, что функции прокуратуры не ограничиваются направлениями деятельности, прямо указанными в ч. 1 ст. 129 Конституции РФ.

Действующим российским законодательством Генпрокуратура России закреплена как главный госорган по воплощению положений о сотрудничестве по вопросам выдачи и правовой помощи по уголовным делам⁷, который как основной, координирующий орган в системе органов отечественной прокуратуры в силу отнесенной компетенции выполняет прямые связи с органами зарубежных стран и межгосударственными организациями, осуществляет сотрудничество с ними, Генпрокурор подписывает соглашения по вопросам правовой помощи и борьбы с

⁷ О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 09.11.2020) // СЗ РФ. 1992, N 8, ст. 366; Российская газета, N 253, 11.11.2020.

преступностью, принимает участие в заключении международных договоров России⁸.

Целями участия российских органов прокуратуры в межгосударственном сотрудничестве выступают гарантия состояния законности, защита прав и свобод граждан, охрана законных государственных.

Отдельным вопросом является правовое регулирование экстрадиции в качестве важнейшего направления юридической помощи государств.

Отмечается, что в рамках международно-правового поля не существует общего документа, регулирующего статус, а также юридическую природу выдачи, в связи с чем поднимается вопрос о необходимости разработки и утверждения единого акта по рассматриваемой проблеме.

В силу действующего федерального законодательства на прокуратуру возложено участие в правотворческой деятельности, так, в части 4 статьи 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» имеется прямое указание на обязанность органов прокуратуры участвовать в правотворческой деятельности, а в статье 9 названного закона установлено право прокурора вносить в законодательные органы, а также органы, который обладают правом законодательной инициативы, предложений о внесении изменений, дополнении, об отмене либо о принятии соответствующих нормативных правовых актов, если такая необходимость будет выявлена в ходе осуществления надзора⁹.

Прокуроры, принимая участие в правотворческой деятельности, которая основана на соответствующих принципах, гарантируют верховенство закона.

Обращается внимание на то, что действующая Конституция не наделила Генпрокурора правом законодательной инициативы. При этом,

⁸ Там же.

⁹ О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 09.11.2020) // СЗ РФ. 1992, N 8, ст. 366; Российская газета, N 253, 11.11.2020.

основные законы союзных республик бывшего Союза ССР закрепляли за прокурорами право законодательной инициативы.

Сделан вывод о том, что требуется внесение в часть 1 статьи 104 Конституции России, а также в федеральное законодательство о прокуратуре соответствующих изменений, которые необходимы в целях повышения эффективности правотворческой функции прокуратуры.

Реализуя другую возложенную законодателем функцию, прокуратура участвует в рассмотрении дел судами в гражданском судопроизводстве посредством вступления в процесс в целях дачи заключения по гражданским делам о выселении, восстановлении на работе, возмещении причиненного жизни либо здоровью вреда и в других случаях, предусмотренных законодательством¹⁰.

Проблема отсутствия нормативного закрепления требований к форме и содержанию заключения, порядку его дачи требуют отдельного изучения.

Законодательное разрешение таких вопросов считается необходимым в целях обеспечения успешной практики участия прокурора в рассмотрении судами гражданских дела обязательной категории.

Профилактическая деятельность органов прокуратуры отмечается юридической науке, в связи с чем законодательное закрепление за прокуратурой положение субъекта профилактики¹¹ по сути не является неожиданным.

Отмечается, что значительный профилактический потенциал имеет в координация прокурорами работы правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

¹⁰ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (ред. от 23.11.2020 года) // Собрание законодательства Российской Федерации, N 46, 18.11.2002, ст.4532; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 23.11.2020, N 0001202011230012.

¹¹ Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: Федеральный закон от 23.06.2016 N 182 // Российская газета, N 139, 28.06.2016.

Заключение.

В магистерской работе подробно рассмотрены вопросы организации и деятельности органов российской прокуратуры.

Отмечается, что прокуратура является конституционным многофункциональным органом власти, исполняющим от имени Российской Федерации функцию надзора за соблюдением действующей Конституции и исполнением законов, деятельность которого отвечает объективным потребностям и интересам российского общества.

Промежуточное положение прокуратуры, ее нахождение за пределами традиционных ветвей государственной власти не являются препятствием выполнению ее правозащитных полномочий.

Прокуратура выступает одним из важнейших механизмов реализации государственной власти, обеспечивающих верховенство закона, единство и укрепление законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Сделан вывод о том, что исследованное конституционно-правовое позиционирование прокуратуры в существенной степени отражает актуальные аспекты в части места и роли отечественных органов прокуратуры в системе государственных органов власти и управления в сегодняшних условиях.

Выводы по работе изложены в следующих публикациях:

1. Талибуллин Р.Г. Функции прокуратуры Российской Федерации // Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России: Сборник материалов XII Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей, посвященной 110-летию Саратовского государственного университета. 2019 г. С. 241-245.

2. Талибуллин Р.Г. Надзор как одна из функций прокуратуры Российской Федерации // Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России: Сборник материалов XIII Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей. 2020 г. С. 172-173.