

УЧЕБНИК



УНИВЕРСИТЕТ
ПРОКУРАТУРЫ
РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

Под общей редакцией
Н.В. Субановой

ИЗДАТЕЛЬСКИЙ ДОМ
ГОРГОДЕЦ



Коллектив авторов

Прокурорский надзор. Учебник

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=74536801

*Прокурорский надзор:
ISBN 978-5-908133-45-6*

Аннотация

Учебник предназначен для овладения знаниями в сфере функционирования прокуратуры на различных направлениях правоприменения и основан на данных законодательства, прокурорской, судебной и правоохранительной практики, а также многолетнего научного опыта Университета прокуратуры Российской Федерации – единственной образовательной организации в системе прокуратуры Российской Федерации. Используемая система сокращений упрощает восприятие учебного материала. Перечислены основные организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации по ключевым направлениям работы прокуратуры.

В приложении приведен полный текст Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» по состоянию на 2 февраля 2026 г.

Книга предназначена для студентов бакалавриата, специалитета и магистратуры, научных и педагогических

работников, интересующихся организацией и деятельностью прокуратуры.

Содержание

Авторский коллектив	9
Список сокращений	11
I. Общая часть	15
Глава 1	15
§ 1. Предмет и система курса	15
«Прокурорский надзор»	
§ 2. Основные понятия курса	19
«Прокурорский надзор»	
Контрольные вопросы и задания	29
Список рекомендуемой литературы	30
Глава 2	31
§ 1. Возникновение и развитие российской	31
прокуратуры (дореволюционный период)	
§ 2. Развитие прокуратуры в советском и	39
переходном периоде (1990–2000-е годы	
XX в.)	
§ 3. Прокуратура в публично-правом	55
механизме Российской Федерации	
Контрольные вопросы и задания	64
Список рекомендуемой литературы	65
Глава 3	67
§ 1. Правовые основы деятельности	67
прокуратуры	

§ 2. Эволюция системы органов прокуратуры и полномочий прокуроров	72
Контрольные вопросы и задания	79
Список рекомендуемой литературы	79
Глава 4	81
§ 1. Понятие и система принципов организации и деятельности прокуратуры	81
§ 2. Общие принципы организации и деятельности прокуратуры	83
§ 3. Внутриорганизационные принципы деятельности прокуратуры	100
Контрольные вопросы и задания	106
Список рекомендуемой литературы	106
Глава 5	108
§ 1. Понятие функций и направлений деятельности прокуратуры	108
§ 2. Характеристика функций и основных направлений деятельности прокуратуры	110
Контрольные вопросы и задания	121
Список рекомендуемой литературы	122
Глава 6	124
§ 1. Понятие системы прокуратуры	124
§ 2. Генеральная прокуратура Российской Федерации	126
§ 3. Территориальные органы прокуратуры	132
§ 4. Специализированные органы	136

прокуратуры	
Контрольные вопросы и задания	142
Список рекомендуемой литературы	143
Глава 7	144
§ 1. Понятие и содержание службы в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации	144
§ 2. Требования к кандидатам на должность прокуроров	150
§ 3. Ограничения и запреты, связанные со службой в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации	155
§ 4. Основные виды кадровой работы в органах прокуратуры	160
§ 5. Подготовка, повышение квалификации (дополнительное профессиональное образование) и профессиональная переподготовка прокурорских работников	166
§ 6. Кодекс этики прокурорского работника, воспитательная работа и профилактика коррупционных правонарушений в системе прокуратуры	170
§ 7. Особенности привлечения к ответственности прокуроров	178
Контрольные вопросы и задания	187
Список рекомендуемой литературы	188

Глава 8	189
§ 1. Международные стандарты о роли, статусе и полномочиях прокуратуры	189
§ 2. Особенности статуса прокуратуры в некоторых зарубежных странах	202
Конец ознакомительного фрагмента.	206

Н.В. Субанова

Прокурорский надзор

© Университет прокуратуры Российской Федерации,
2026

© Коллектив авторов, 2026

© ИД «Городец», оригинал-макет (верстка, корректура, редактура, дизайн), полиграфическое исполнение, 2026

Все права защищены. Никакая часть электронной версии этой книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме и какими бы то ни было средствами, включая размещение в сети Интернет и в корпоративных сетях, для частного и публичного использования без письменного разрешения владельца авторских прав.

@ Электронная версия книги подготовлена ИД «Городец» (<https://gorodets.ru/>)

Авторский коллектив

Амирбеков Касумбек Ильясович – доктор юридических наук, заведующий отделом Научно-исследовательского института Университета прокуратуры Российской Федерации (глава 20);

Бут Надежда Дмитриевна – доктор юридических наук, доцент, заведующий отделом Научно-исследовательского института Университета прокуратуры Российской Федерации (глава 9 – в соавторстве с Н.В. Субановой);

Винокуров Александр Юрьевич – доктор юридических наук, профессор, заведующий отделом Научно-исследовательского института Университета прокуратуры Российской Федерации (§ 3 главы 1; главы 2–7, 11);

Карабанова Елена Николаевна – доктор юридических наук, главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (глава 13);

Коршунова Ольга Николаевна – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой Санкт-Петербургского института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации (главы 14–16, 18, 22);

Субанова Наталья Викторовна (ответственный редактор) – доктор юридических наук, профессор, проректор Университета прокуратуры Российской Федерации (§ 1–2

главы 2; глава 8; глава 9 – в соавторстве с Н.Д. Бут; главы 10, 19, 21);

Халиулин Александр Германович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой Университета прокуратуры Российской Федерации (главы 12, 17).

Список сокращений

1. Нормативные правовые акты

Конституция РФ – Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

АПК РФ – Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ; часть вторая от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ; часть третья от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ; часть четвертая от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ

ГПК РФ – Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ

КАС РФ – Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ

КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ

ТК РФ – Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ

УИК РФ – Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ

УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ

УПК РФ – Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ

Семейный кодекс – Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ

Закон о Конституционном Суде – Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»

Закон о прокуратуре – Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-І «О прокуратуре Российской Федерации»

Закон о прокуратуре СССР – Закон СССР № 1162-Х от 30 ноября 1979 г. «О прокуратуре СССР»

Закон о государственном контроле – Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»

Закон о противодействии коррупции – Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»

Закон о противодействии терроризму – Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»

Закон о противодействии экстремизму – Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»

Закон о психиатрической помощи – Федеральный закон от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»

Закон об ОРД – Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»

Закон об общественных объединениях – Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»

Закон о защите информации – Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»

Инструкция по делопроизводству – Инструкция по делопроизводству в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации, утвержденная приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 29 декабря 2011 г. № 450

2. Органы государственной власти

ВС РФ – Верховный Суд Российской Федерации

ВАС РФ – Высший арбитражный Суд Российской Федерации

Генеральная прокуратура РФ – Генеральная прокуратура Российской Федерации

Генеральный прокурор РФ – Генеральный прокурор Российской Федерации

КС РФ – Конституционный Суд Российской Федерации
СК РФ – Следственный комитет Российской Федерации

3. Прочие сокращения

РФ – Российская Федерация

АП – административное(ые) правонарушение(я)

НПА – нормативный(е) правовой(ые) акт(ы)

ОВД – органы внутренних дел

ОРД – оперативно-розыскная деятельность

СИЗО – следственный изолятор

УИС – уголовно-исполнительная система

ИВС – изолятор временного содержания

ПФРСИ – помещения, функционирующие в режиме следственных изоляторов

СМИ – средства массовой информации

Университет прокуратуры РФ – ФГКОУ ВО «Университет прокуратуры Российской Федерации»

I. Общая часть

Глава 1

Предмет, система, содержание и основные понятия курса «Прокурорский надзор»

§ 1. Предмет и система курса «Прокурорский надзор»

Каждая учебная дисциплина как производная от соответствующей отрасли науки или научной специализации ориентируется на изучение в более упрощенном виде тех же основных вопросов, которые свойственны ученому миру. В этом смысле дисциплина «Прокурорский надзор» традиционно опиралась на достижения одноименной научной специализации, ведущей свой отсчет с советского периода (после восстановления института прокуратуры в 1922 г.). Следует отметить, что в 2012 г. научная специализация «Прокурорский надзор» была трансформирована в «Прокурорскую деятельность», поскольку это в большей степени отра-

жает полифункциональную сущность отечественной прокуратуры. С этим связано понятие «наука о прокурорской деятельности» или реже «прокурорская наука», в рамках которой изучается широкий спектр вопросов, характеризующих организационные и функциональные особенности деятельности российской прокуратуры. Безусловно, задачей науки является и основанное на анализе определенных тенденций прогнозирование будущего на ближайшую и отдаленную перспективы, что крайне важно в условиях динамично меняющейся политической и социально-экономической обстановки в стране и в мире.

Таким образом, предмет учебной дисциплины «Прокурорский надзор», несмотря на ее сохранившееся еще с советских времен название, в целом корреспондирует современным тенденциям науки о прокурорской деятельности. При этом следует подчеркнуть, что, являясь одним из направлений в рамках специализации 40.05.04 «Судебная и прокурорская деятельность», дисциплина «Прокурорский надзор» может охватывать разный объем изучаемых вопросов, поскольку объективно обусловлено, что студенты, обучающиеся по целевому назначению от органов прокуратуры в Университете прокуратуры РФ, институтах прокуратуры Московского и Уральского государственных юридических университетов, а также Саратовской государственной юридической академии, должны быть максимально адаптированы к условиям своей будущей службы в органах прокуратуры.

ры, а значит, обладать должным объемом знаний, в то время как студенты юридических факультетов других вузов получают соответствующие знания о прокурорской деятельности в минимально допустимом образовательном стандартом объеме. Это обстоятельство предопределяет и определенные различия в структуре учебников «Прокурорский надзор», а также характер изложения материала, который основывается в том числе на подходах конкретной научной школы.

Настоящий учебник ориентирован на использование в учебном процессе по программе специалитета в рамках целевой подготовки будущих работников органов прокуратуры, в связи с чем структура излагаемого в нем материала отвечает современным тенденциям развития науки о прокурорской деятельности и правоприменительной практики.

Система предлагаемого курса «Прокурорский надзор» основана на классической схеме, состоящей из двух частей – общей и особенной.

В рамках *Общей части* изучаются вопросы преимущественно общетеоретического, исторического и организационного характера:

- предмет, система, содержание и основные понятия курса «Прокурорский надзор»;
- создание и развитие российской прокуратуры;
- правовые основы организации и деятельности прокуратуры РФ;

- принципы организации и деятельности прокуратуры РФ;
- функции и направления деятельности органов прокуратуры;
- система прокуратуры и ее организационная структура;
- государственная служба в органах и организациях прокуратуры РФ;
- международные стандарты и прокуратура в зарубежных странах.

В свою очередь *Особенная часть* курса призвана отражать сущностные аспекты прокурорской деятельности и включает в себя характеристику:

- надзорной функции с учетом деления ее на пять отраслей прокурорского надзора;
- участия прокурора в рассмотрении дел судами в рамках конституционного, административного, арбитражного, гражданского и уголовного судопроизводства;
- иных функций и направлений прокурорской деятельности, в том числе:
 - а) координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;
 - б) участия прокурора в правотворческой деятельности;
 - в) участия прокуратуры в международно-правовом сотрудничестве;
 - г) работы прокурора с обращениями граждан.

§ 2. Основные понятия курса «Прокурорский надзор»

Прокурорская деятельность, как и любой другой вид профессиональной деятельности, предполагает наличие свойственного ей специфического понятийного аппарата. В этой связи ниже приводятся наиболее значимые понятия, усвоение смысловой сути которых позволит иметь достаточное представление об институте отечественной прокуратуры, ее органах и должностных лицах, а также специфике осуществляемой деятельности.

Прокуратура РФ – это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ, а также иные установленные законом функции и иные направления (участки) деятельности. В систему прокуратуры РФ помимо органов прокуратуры входят также организации прокуратуры.

Прокуратура – обобщенное понятие, обозначающее как в целом совокупность органов прокуратуры, что фактически тождественно понятию система органов прокуратуры, так и относящееся к конкретно взятой прокуратуре (например, прокуратуре района или прокуратуре области).

Орган прокуратуры – входящая в систему прокуратуры РФ обособленная структура, осуществляющая в пределах

установленной компетенции функции и иные направления деятельности, возложенные на прокуратуру РФ законом. В систему органов прокуратуры входят Генеральная прокуратура РФ, Главная военная прокуратура, прокуратуры субъектов РФ и приравненные к ним военные и иные специализированные прокуратуры, прокуратуры городов и районов и приравненные к ним военные и иные специализированные прокуратуры.

Генеральная прокуратура РФ – высший орган прокуратуры, который в пределах установленной компетенции реализует возложенные на прокуратуру РФ функции и иные направления деятельности, осуществляет организационное, методическое, информационное и иное руководство нижестоящими прокуратурами субъектов РФ и приравненными к ним прокуратурами.

Главная военная прокуратура – образованный на правах структурного подразделения Генеральной прокуратуры РФ и возглавляемый заместителем Генерального прокурора РФ – Главным военным прокурором – орган прокуратуры, который реализует свои полномочия в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, созданных в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, осуществляет организационное, методическое, информационное и иное руководство нижестоящими военными прокуратурами.

Прокуратура субъекта РФ – орган прокуратуры среднего (регионального) звена, осуществляющий в пределах установленной компетенции на территории субъекта РФ возложенные на прокуратуру РФ функции и иные направления деятельности, а также организационное, методическое, информационное и иное руководство функционирующими на территории соответствующего субъекта РФ прокуратурами городов и районов, иными территориальными и приравненными к ним специализированными прокуратурами (например, природоохранными прокуратурами, прокуратурами по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах, прокуратурами по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях).

Прокуратура района (города) – орган прокуратуры низового (районного) звена, осуществляющий в пределах установленной компетенции на основе территориального принципа формирования в пределах одного или нескольких муниципальных образований возложенные на прокуратуру РФ функции и иные направления деятельности. Входит в систему органов прокуратуры субъекта РФ. В качестве разновидности таких прокуратур выступают межрайонные прокуратуры, прокуратуры округов (административных округов) и районов внутри городов.

Военная прокуратура – специализированный орган прокуратуры, осуществляющий в пределах установленной компетенции на основе межтерриториального принципа форми-

рования полномочия в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, созданных в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами. Существуют приравненные к прокуратурам субъектов РФ военные прокуратуры военных округов, флотов, Ракетных войск стратегического назначения, Московская городская военная прокуратура и иные приравненные к прокуратурам субъектов РФ военные прокуратуры, а также подчиненные им военные прокуратуры объединений, соединений, гарнизонов и иные приравненные к прокуратурам городов и районов военные прокуратуры.

Природоохранная прокуратура – специализированный орган прокуратуры, осуществляющий в пределах установленной компетенции на основе межтерриториального принципа формирования возложенные на прокуратуру РФ функции и иные направления деятельности в сфере охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности. В настоящее время действуют три природоохранные прокуратуры на правах областных: Амурская бассейновая, Байкальская и Волжская межрегиональные природоохранные прокуратуры. Им подчиняются соответственно семь, восемь и 19 межрайонных природоохранных прокуратур.

Транспортная прокуратура – специализированный орган прокуратуры, осуществляющий надзор в пределах уста-

новленной компетенции на основе межтерриториального принципа формирования возложенные на прокуратуру РФ функции и иные направления деятельности в сфере функционирования таможни, а также водного (речного и морского), воздушного и железнодорожного транспорта. В настоящее время функционируют восемь региональных транспортных прокуратур на правах областных, в подчинении которых находятся межрайонные транспортные прокуратуры.

Прокуратура по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях – специализированный орган прокуратуры, осуществляющий в пределах установленной компетенции на основе, как правило, межтерриториального принципа формирования возложенные на прокуратуру РФ функции и иные направления деятельности в сфере исполнения уголовных наказаний и назначаемых судом мер принудительного характера. Входит в систему органов прокуратуры субъекта РФ.

Прокуратура по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах – специализированный орган прокуратуры, осуществляющий в пределах установленной компетенции на основе межтерриториального принципа формирования возложенные на прокуратуру РФ функции и иные направления деятельности на объектах оборонной промышленности и иных объектах стратегического назначения, деятельность которых связана с обеспечением национальной безопасности. Входит в систему органов прокуратуры субъекта.

екта РФ.

Прокуратура регионального звена – прокуратура субъекта РФ или приравненная к ней военная и иная специализированная прокуратура.

Прокуратура районного звена – прокуратура города, района, межрайонная, другая территориальная прокуратура или приравненная к ним военная и иная специализированная прокуратура.

Прокурор – должностное лицо органа прокуратуры, реализующее в пределах установленной компетенции определенные полномочия при осуществлении возложенных на прокуратуру РФ функций и иных направлений деятельности. Согласно Закону о прокуратуре к прокурорам относятся Генеральный прокурор РФ, его советники, старшие помощники и старшие помощники по особым поручениям, помощники и помощники по особым поручениям, заместители Генерального прокурора РФ, их помощники по особым поручениям, заместители, старшие помощники и помощники Главного военного прокурора, помощники прокуроров по особым поручениям, старшие помощники и помощники прокуроров регионального и районного звеньев, старшие прокуроры и прокуроры управлений и отделов Генеральной прокуратуры РФ и прокуратур регионального звена.

Прокурорский работник – должностное лицо, находящееся на должности прокурора, а также другой работник органа или организации прокуратуры, имеющий классный чин

(воинское звание). Например, к этой группе должностных лиц относятся научные и педагогические работники.

Генеральный прокурор РФ – руководитель прокуратуры РФ, возглавляющий Генеральную прокуратуру РФ, который назначается на должность Президентом РФ после консультации с Советом Федерации. Срок полномочий Генерального прокурора РФ – *пять лет*.

Заместитель Генерального прокурора РФ – назначаемое на должность Президентом РФ после консультации с Советом Федерации должностное лицо, которое в соответствии с изданным распоряжением Генерального прокурора РФ о распределении полномочий отвечает за реализацию строго определенных функций и иных направлений деятельности прокуратуры либо курирует деятельность органов прокуратуры в пределах конкретного федерального округа. В предусмотренных законом случаях может временно исполнять обязанности Генерального прокурора РФ. Законом предусмотрено наличие должности первого заместителя Генерального прокурора РФ, который преимущественно исполняет обязанности Генерального прокурора РФ в период отсутствия последнего.

Прокурор-руководитель – должностное лицо, возглавляющее орган прокуратуры, или его заместитель. Не следует отождествлять с руководителями структурных подразделений (главных управлений, управлений и отделов) органов прокуратуры, осуществляющими внутреннее руковод-

ство подчиненными работниками, но не наделенными полномочиями по применению мер прокурорского реагирования.

Прокурор-исполнитель – должностное лицо органа прокуратуры, относящееся к категории «прокурор», не наделенное правом применения средств прокурорского реагирования. Наиболее распространенными являются должности старших помощников и помощников прокуроров районного звена, старших прокуроров и прокуроров управлений и отделов в прокуратурах регионального звена и Генеральной прокуратуре РФ.

Компетенция прокурора – возможность применения прокурором установленных федеральным законом полномочий при осуществлении надзорной и иной деятельности в пределах закрепленной за ним территории или в рамках функционирования специальных объектов.

Разграничение компетенции прокуроров – совокупность взаимосвязанных правовых решений, закрепленных в законодательных и иных правовых актах и направленных на придание деятельности органов прокуратуры целенаправленного характера с учетом персонализации роли прокуроров конкретного звена или специализации при осуществлении надзорной и иных функций в целях предотвращения дублирования в работе и обеспечения присутствия прокурорской власти на всех направлениях прокурорской деятельности.

Правовые средства прокурорского надзора – предусмотренные федеральными законами способы совершения действий (формы принятия решений), направленных на выявление, устранение и предупреждение нарушений законов (проведение проверок, вынесение акта прокурорского реагирования), а также на согласование (санкционирование) действий или решений должностных лиц поднадзорных органов.

Акты прокурорского реагирования – специфические правовые акты (постановления, предостережения, представления, протесты, требования и др.), вносимые только прокурором-руководителем в целях устранения и предупреждения нарушений законов, как правило, по результатам проведенных проверок.

Прокурорский надзор – вид государственной деятельности, осуществляемый исключительно органами прокуратуры и выражающийся в проверке соблюдения Конституции РФ и исполнения действующих на территории РФ законов поднадзорными органами, организациями, должностными и иными лицами присущими прокурорам правовыми средствами надзора.

Отрасль (подфункция) прокурорского надзора – относительно самостоятельная часть (направление) единого прокурорского надзора, характеризующаяся специфическим предметом и полномочиями прокуроров, а также характерными именно для данной сферы общественных отно-

шений целями и задачами, решаемыми прокурорами.

В настоящее время с учетом положений пункта 2 статьи 1 Закона о прокуратуре выделяют *пять отраслей прокурорского надзора*:

- 1) надзор за исполнением законов;
- 2) надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина;
- 3) надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
- 4) надзор за исполнением законов судебными приставами;
- 5) 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.

Объекты прокурорского надзора – совокупность поднадзорных прокурору органов, организаций и пр., деятельность которых охватывается предметом прокурорского надзора.

Предмет прокурорского надзора – соблюдение Конституции РФ, исполнение действующих на территории страны законов (соблюдение прав и свобод человека и гражданина) поднадзорными прокурору органами, должностными и иными лицами.

Функция прокуратуры – осуществляемый в строго ре-

гламентируемых федеральным законодательством рамках вид деятельности, направленный на достижение поставленных перед прокуратурой РФ целей, заключающийся в реализации прокурорами возложенных на них полномочий, исходя из установленной законом и руководящими указаниями вышестоящих прокуроров компетенции.

Направление (участок) деятельности прокуратуры – законодательно обозначенная составная часть правоохранительной деятельности прокуратуры РФ, осуществляемая в целях обеспечения выполнения возложенных на нее функций, характеризующаяся преимущественно ведомственным регулированием полномочий прокуроров.

Организация прокуратуры – созданное в соответствии с законом федеральное государственное бюджетное учреждение, к функциональным задачам которого относятся подготовка кадров для органов прокуратуры, профессиональная переподготовка и повышение квалификации работников прокуратуры, включая федеральных государственных служащих, подготовка научных и научно-педагогических кадров, а также научное и методическое обеспечение деятельности прокуратуры РФ. В настоящее время этот статус имеет только Университет прокуратуры РФ.

Контрольные вопросы и задания

1. Сформулируйте предмет курса «Прокурорский над-

- зор».
2. Охарактеризуйте систему курса «Прокурорский надзор».
3. Дайте определения функции и иного направления (участка) прокурорской деятельности.

Список рекомендуемой литературы

1. *Винокуров А.Ю.* Научно-практический комментарий к Федеральному закону о прокуратуре Российской Федерации. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2025. – 971 с.
2. *Ерғашев Е.Р.* Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник для вузов. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2025. – 468 с.
3. *Винокуров Ю.Е., Винокуров А.Ю.* Прокурорский надзор: учебник для вузов / под редакцией Ю.Е. Винокурова. – 17-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2025. – 549 с.
4. Прокурорский надзор: учебник и практикум для вузов / под редакцией А.Ф. Смирнова, А.А. Усачева. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2025. – 483 с.

Глава 2

Создание и развитие российской прокуратуры

§ 1. Возникновение и развитие российской прокуратуры (дореволюционный период)

Российская прокуратура как орган государственной власти прошла на своем пути несколько периодов становления и развития. Как правило, исследователи учитывают разграничение касающихся ее возникновения этапов, включающих в том числе процесс создания условий и предпосылок для учреждения и организации органов прокуратуры.

Уже в Древней Руси принцип законности хотя и не получил прямого закрепления в законодательстве, тем не менее осознавался в качестве обязательного требования к правосудию (при этом управление государством не отделялось от суда). Владимир Мономах, обращаясь к своим детям, призывал их не допускать в стране беззакония и неправды, не давать сильным губить человека, не завидовать творящим беззаконие, избавлять обижаемого, давать суд сиротам, оправ-

дывать вдовицу, не убивать ни правого, ни виновного¹.

В период политической раздробленности Руси Псковская судная грамота ввела специальные органы, призванные оказывать помощь потерпевшему в сборе и оценке доказательств.

Во второй половине XVII в. учрежденный царем Алексеем Михайловичем Тайных дел приказ, состоявший исключительно из дьяков и подьячих, следил за ходом дел во всех других учреждениях и непосредственно взаимодействовал с государем. К этому времени возникли непосредственные правовые предпосылки для формирования института прокуратуры, что было связано с принятием Соборного уложения 1649 г., закрепившего основы состязательности процесса.

Вместе с тем характерной чертой допетровской эпохи являлось отсутствие четкого разделения функций государственного управления между уровнями публичной власти, не сложившаяся система профессионального чиновничества.

Создание института прокуратуры произошло в период кардинального изменения Петром I государственного устройства (переход к абсолютистской монархии), повлекшего переосмысление оценки эффективности контрольно-надзорного аппарата и реформирование системы госу-

¹ История суда и правосудия в России: в 9 т. Т. 1. Законодательство и правосудие в Древней Руси (IX – середина XV века): монография / отв. ред. С.А. Колунтаев, В.М. Сырых. М.: Норма; ИНФРА-М, 2017. С. 346–347.

дарственного управления в целом. Организованный Петром I сложный государственный механизм, работу которого затрудняла огромная масса принципиально нового не приведенного в систему законодательного материала, требовал надзора.

Созданию прокуратуры предшествовала апробация иных форм контроля. Так, неудовлетворительным оказался опыт использования фискалов, которые должны были «тайно проводить, доносить и обличать» злоупотребления должностных лиц (т. е. главным образом обнаруживать уже совершенные преступления, а не предупреждать возможность их совершения). Не удалось попытки введения должности генерал-ревизора (в 1715 г.), а также возложения надзора за Сенатом на штаб-офицеров гвардии, которые должны были присутствовать на сенатских заседаниях и наделялись правом сажать сенаторов под арест².

Разработка правовой основы организации прокуратуры в России сопровождалось привлечением лучшего зарубежного опыта. Однако порожденная усилиями Петра I и его ближайших сподвижников модель прокуратуры отличалась выраженным своеобразием. По меткому выражению выдающегося русского исследователя истории прокуратуры В.И. Веретенникова: «Из французского материала в основании своем построен русский институт генерал-прокуратуры;

² Латкин В.Н. Лекции по истории русского права период империи (XVIII–XIX века). СПб., 1893–1894. С. 315–317.

нет почти в нем своих общего характера мыслей; пожалуй, две-три частности взяты со шведского; а несомненно, что постройка получилась не французская, и тем более не шведская: требования данного момента и его конкретных условий, приспособляющая мысль Петра и его сотрудников сделали из русской генерал-прокуратуры в ее целом нечто оригинальное»³.

Учреждение прокуратуры состоялось в результате принятия Петром I в 1722 г. трех Именных указов:

– от 12 января 1722 г. («Быть при Сенате генерал-прокурору и обер-прокурору, также во всякой коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать генерал-прокурору»);

– от 18 января 1722 г. «Об установлении должности прокуроров в надворных судах и в пределах компетенции надворных судов в делах по доносам фискальных и прочих людей»;

– от 27 апреля 1722 г. «О должности генерал-прокурора». Первым генерал-прокурором Сената стал граф Павел Иванович Ягужинский.

В отличие от фискалов, которые были средством сенатского надзора на местах, в сфере внимания прокуратуры находилась деятельность Сената, коллегий и других органов центрального управления. При этом практика прокуроров

³ Веретенников В.И. Очерки истории генерал-прокуратуры в России до Екатерининского времени. Харьков: Тип. «Адольф Дарре», 1915. С. 50.

не ограничивалась рамками какой-либо конкретной отрасли правовых отношений.

Генерал-прокурор был «повинен сидеть в Сенате и смотреть накрепко, дабы Сенат свою должность хранил, и во всех делах, которые к Сенатскому рассмотрению и решению подлежат, истинно, ревностно и порядочно, без потери времени, по Регламентам и указам отправлял, разве какая законная причина к отправлению ему помешает», чтобы «в Сенате не на столе только дела вершились, но самым действием по указам исполнялись» (пункты 1 и 2 Именного указа от 27 апреля 1722 г.). От уполномоченных должностных лиц им выяснялась причина неисполнения правовых предписаний, которая фиксировалась письменно («для чего повинен иметь книгу, в которой записывать на одной половине, в которой день какой указ состоялся, а на другой половине записывать, когда что по оному указу исполнено, или не исполнено, и для чего, и прочие обстоятельства вносить»). В случае несоответствия деятельности Сената требованиям законодательства генерал-прокурор применял предоставленные ему средства реагирования («в тот же час повинен предлагать Сенату явно и с полным изъяснением, в чем они или некоторые из них не так делают, как надлежит, дабы исправили; а ежели не послушают, то должен в тот же час протестовать и оное дело остановить и немедленно донести нам»).

Генерал-прокурору подчинялись иные прокуроры (за исключением Обер-прокурора Святейшего Синода), сенатская

канцелярия и экзекутор. При этом прокуроры осуществляли контроль в отношении фискалов. Нормативное оформление полномочий прокуроров в коллегиях, надворных судах, Мануфактур и Штатс-конторах, Магистратах производилось по образцу Именного указа от 27 апреля 1722 г.

Особое значение для последующего становления института прокуратуры и формирования его статуса имели гарантии независимости прокуроров. Генерал-прокурор и обер-прокуроры подлежали суду самого императора (лишь в исключительных случаях: «ежели во отлучении Нашем явится в тяжкой и времени не терпящей вине, яко измене», допускался их арест или розыск). Судебное разбирательство в отношении иных прокуроров осуществлялось Сенатом.

Сенатским Указом от 2 апреля 1731 г. «Об определении прокуроров в Юстиц-коллегию и в Губернии, и о сочинении им инструкции для порядочного отправления дел по должности» прокуроры были назначены в семь губерний. Именным Указом от 3 сентября 1733 г. «О должности прокурора» («быть ему и смотреть накрепко, дабы Губернатор с товарищи должность свою хранили и в звании своем во всех делах истинно и ревностно, без потеряния времени, все дела порядочно отправляли по Регламенту и указам») их внимание сосредоточивалось в том числе на производстве дел в судах и расправах, сборе доходов в казну, разрешении «колodничьих» дел.

Централизация системы прокуратуры в результа-

те губернской реформы 1775 г. сопровождалась укреплением ее организационных основ, специализацией прокурорских работников: при Наместническом или Губернском Правлении и при Палатах определялся губернский прокурор, губернский стряпчий казенных дел и губернский стряпчий уголовных дел. Также при Верхнем Земском Суде, Губернском магистрате и Верхней Расправе – прокурор, стряпчий казенных дел и стряпчий уголовных дел. Прокуроры и стряпчие обеспечивали «сохранение везде всякого порядка законами определенного, и в производстве и отправлении самых дел». Они сохраняли «целость власти», наблюдали, чтоб «запрещенных сборов с народа никто не собирал», истребляли «зловредные взятки» (статьи 42–45, 404 Учреждений для управления Губерний Всероссийской Империи от 7 ноября 1775 г.).

После замены коллегий в 1802 г. министерской системой центрального управления⁴ обязанности генерал-прокурора возлагались на министра юстиции.

Результатом Судебной реформы 1864 г. стало ограничение полномочий прокуроров «делами судебного ведомства» (статья 135 Учреждения судебных установлений от 20 ноября 1864 г.), что получило неоднозначную оценку современников. Прокурорский надзор вверялся обер-прокурорам, прокурорам и их товарищам под высшим наблюдением министра юстиции как генерал-прокурора. Для проку-

⁴ Манифест от 8 сентября 1802 г. «Об учреждении министерств».

прокурорского надзора при судебных местах состояли обер-прокуроры, прокуроры и их товарищи. Прокуроры окружных судов подчинялись прокурорам судебных палат, которые, в свою очередь, – министру юстиции. Для замещения должности необходимо было получить аттестат университета (или другого вуза) об окончании курса юридических наук или сдаче экзамена. Также допускалось назначение на должности чинов прокурорского надзора лиц, занимавшихся судебной практикой, в том числе и присяжных поверенных (например, для должности товарища прокурора окружного суда – не менее четырех лет).

По праву «наблюдений за охранением законов» обо всех замеченных ими нарушениях прокуроры сообщали председателям судебных мест или прокурорам палат, которые, в свою очередь – министру юстиции. Общий надзор за судебными установлениями и должностными лицами судебного ведомства сосредоточивался в лице министра юстиции как генерал-прокурора.

На практике реформа послужила началом новой формы прокурорской деятельности – участия прокуроров в различных губернских присутствиях (коллегиальных отраслевых административных органах – по городским делам, питейным, фабричным, земским и пр.) на правах членов. Вместе с тем статус прокуроров в этом случае существенно отличался от положения дореформенного прокурорского надзора, так как прокурор ни по одному из присутствий не был наделен

правом протеста. Неслучайно, по определению генерал-прокурора Н.В. Муравьева, прокурор участвовал в административных присутствиях «в качестве скорее юрисконсульта и представителя вообще судебного ведомства, нежели блюстителя законного порядка»⁵.

§ 2. Развитие прокуратуры в советском и переходном периоде (1990–2000-е годы XX в.)

Упразднение прокуратуры в результате Великой Октябрьской социалистической революции⁶ обострило поиск средств, способных сплотить государственный механизм, обеспечить законность в сфере государственного управления.

Катализатором изменений послужил переход к новой экономической политике, формирование так называемого письменного советского права – в 1922–1923 гг. были приняты первые кодексы РСФСР: Уголовный, Уголовно-процессуальный, Гражданский, Гражданский процессуальный, Земельный, Кодекс Законов о Труде.

Учреждение государственной прокуратуры в составе

⁵ *Муравьев Н.В.* Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. Т. 1. Прокуратура на Западе и в России: пособие для прокурорской службы. М.: Университетская тип., 1889. С. 447.

⁶ Декрет СНК РСФСР от 24 ноября 1917 г. «О суде».

Народного комиссариата юстиции 28 мая 1922 г. состоялось с принятием Положения о прокурорском надзоре⁷.

На прокуратуру возлагались:

а) надзор 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;

в) поддержание обвинения на суде;

г) наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей.

Прокуратуру (в качестве прокурора Республики) возглавлял Народный комиссар юстиции. Первым прокурором РСФСР стал Дмитрий Иванович Курский.

«Быть оком центра за соблюдением революционной законности на местах»⁸ – так воспринималась основная задача прокуратуры. В соответствии с пунктами 1 и 2 Временной инструкции губернским прокурорам об общих зада-

⁷ Утверждено постановлением ВЦИК от 28 мая 1922 г.

⁸ Обзор деятельности советской юстиции за первую четверть 1923 года // Еже-недельник советской юстиции. 1923. № 25–26. С. 590.

чах, возлагаемых на прокурора⁹, прокурорский надзор подлежал осуществлению во всех случаях нарушения закона или бездействия, грозившего интересам государства.

Постановлением Всероссийского центрального исполнительного комитета (ВЦИК) от 7 июля 1923 г. «Об изменениях и дополнениях Положения о судоустройстве Р.С.Ф.С.Р.» Положение о судоустройстве Р.С.Ф.С.Р.¹⁰ дополнялось разделом (III), регламентирующим статус государственной прокуратуры, возглавляемой Народным комиссаром юстиции в качестве прокурора Республики.

Основным законом (Конституцией) Союза Советских Социалистических Республик¹¹ на общесоюзном уровне деятельность прокуратуры связывалась с судебной системой (статья 46, касающаяся прокурора Верховного Суда Союза С.С.Р., размещалась в главе 7 «О Верховном Суде Союза С.С.Р.»). Согласно статье 22 Положения о Верховном Суде Союза Советских Социалистических Республик¹² в области общего надзора за законностью прокурор Верховного Суда Союза ССР и его заместитель имели право предлагать на рассмотрение Президиума ЦИК Союза ССР и Верховного Су-

⁹ Циркуляр Наркомюста от 29 июля 1922 г. № 67 // Еженедельник советской юстиции. 1922. № 28. С. 14–16.

¹⁰ Утверждено постановлением ВЦИК от 11 ноября 1922 г. «О введении в действие Положения о судоустройстве Р.С.Ф.С.Р.».

¹¹ Утвержден ЦИК СССР 6 июля 1923 г.

¹² Постановление Президиума ЦИК СССР от 23 ноября 1923 г. «Положение о Верховном Суде Союза Советских Социалистических Республик».

да Союза ССР вопросы, подлежащие компетенции последнего, опротестовывать решения Верховного Суда Союза ССР (в Президиум ЦИК Союза ССР) и его коллегии (в пленарные заседания Верховного Суда Союза ССР); истребовать необходимые для этого сведения, данные и справки через прокуроров республик.

С момента возникновения советской прокуратуры повсеместной формой прокурорской деятельности становится участие в заседаниях губисполкомов, организуется направление органам прокуратуры на предварительный просмотр обязательных постановлений, распоряжений и приказов губисполкомов, имеющих принципиальный характер.

Сложности организационного периода влекла как новизна работы, так и отсутствие квалифицированных кадров, а также недостаточное материальное обеспечение. Так, к 1923 г. по Республике было назначено 58 (100 %) прокуроров. Наибольшее значение уделялось принадлежности к партии (партийных из всего состава прокурорского надзора – 390 человек, т. е. 82 %, беспартийных – 91 (18 %)). Прокуроров с высшим образованием – 18 человек (31 %), помощников прокуроров – 30 %¹³.

Принятым 25 июня 1932 г. постановлением ЦИК и СНК СССР «О революционной законности» определялись конкретные задачи органов прокуратуры на тот период, включая

¹³ См.: Вишников С. Наша красная прокуратура // Еженедельник советской юстиции. 1923. № 13. С. 301.

проведение мер, направленных на борьбу с административным произволом, с незаконными обысками и конфискациями, с бюрократизмом и волокитой при рассмотрении жалоб трудящихся.

Учреждение в 1933 г. прокуратуры Союза ССР¹⁴ продолжилось объединением органов прокуратуры (включая прокуратуры союзных республик) в единую систему. Прокуратура Верховного Суда СССР упразднялась.

Первым прокурором Союза ССР стал Иван Алексеевич Акулов.

В 1936 г. на конституционном уровне прокурорский надзор впервые был обозначен в качестве высшего надзора за точным исполнением законов всеми министерствами и подведомственными им учреждениями, равно как отдельными должностными лицами, а также гражданами СССР (статья 113 Конституции (Основного закона) СССР¹⁵).

Во время Великой Отечественной войны *деятельность всех государственных органов объединяла общая задача — победа над фашизмом*. Уже в первые дни войны работа всех органов прокуратуры была перестроена согласно чрезвычайным условиям¹⁶. Приказом прокурора СССР от

¹⁴ Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 20 июня 1933 г. «Об учреждении прокуратуры Союза ССР».

¹⁵ Утверждена постановлением Чрезвычайного VIII съезда советов СССР от 5 декабря 1936 г.

¹⁶ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении».

25 июля 1941 г. № пр/57с «О надзоре за точным исполнением законов в условиях военного времени» прокурорам поручалось оказывать полное содействие военному командованию и военным властям в использовании сил и средств конкретной местности для нужд обороны страны, обеспечения общественного порядка и безопасности.

Организационно-штатная структура прокуратуры Союза ССР была приведена в соответствие потребностям военного времени, расширилась сеть военных прокуратур. В действующей армии были созданы военные прокуратуры фронтов, которым подчинялись военные прокуратуры армий и соединений. В тылу возникли военные прокуратуры округов с подчинением им военных прокуратур гарнизонов, запасных стрелковых дивизий и авиационных бригад. В Военно-Морском Флоте действовали военные прокуратуры флотов, флотилий, военно-морских баз и морских оборонительных районов, секторов, береговой обороны. Все транспортные прокуратуры преобразовались в военные. В январе 1942 г. возникла Главная военная прокуратура железнодорожного транспорта. Руководили органами прокуратуры Генеральная прокуратура СССР и подчиненные ей Главные военные прокуратуры, прокуратуры Военно-Морского Флота, железнодорожного транспорта и Главная военная прокуратура морского и речного флота¹⁷.

Особенностью прокурорского надзора стало включение в

¹⁷ URL: <https://epp.genproc.gov.ru/ru/gprf/about-the-proc/300-years/wow/> (дата

его предмет исполнения нормативных правовых актов Государственного Комитета Оборона СССР, созданного по решению Верховного Совета СССР, Совета народных комиссаров СССР и ЦК ВКП(б) – в первую очередь постановлений, касающихся оборонной промышленности.

16 сентября 1943 г. по инициативе прокурора СССР Виктора Михайловича Бочкова с целью укрепления трудовой и исполнительской дисциплины для прокурорско-следственных работников органов прокуратуры были установлены классные чины и введена форменная одежда.

На высочайшем профессиональном уровне советское обвинение, возглавляемое Романом Андреевичем Руденко (в то время – прокурором Украинской ССР, а впоследствии с 1953 по 1981 г. – Генеральным прокурором СССР), выступило в ходе *Нюрнбергского процесса* (20 ноября 1945 г. – 1 октября 1946 г.), проведенного Международным военным трибуналом на основании Соглашения между Правительствами СССР, Соединенных Штатов Америки и Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Временным Правительством Французской Республики о судебном преследовании и наказании главных военных преступников европейских стран оси¹⁸. В первоначальный список обвиняемых вошли 24 видных нациста. Главные обвинители от государств-победителей действовали в составе Комитета по расследованию дел и обвинению главных воен-

¹⁸ Заключено в Лондоне 8 августа 1945 г.

ных преступников в целях согласования плана их индивидуальной работы, окончательного определения лиц, подлежащих суду Трибунала, а также составления и рекомендации Трибуналу по утверждению проекта регламента его работы (статьи 14–15 Устава Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран оси¹⁹). В конце своей легендарной заключительной речи 30 августа 1946 г. Руденко произнес: *«Обвинение выполнило свой долг перед Высоким Судом, перед светлой памятью невинных жертв, перед совестью народов, перед своей собственной совестью. Да свершится же над фашистскими палачами Суд Народов – Суд справедливый и суровый»*. Процесс имел всемирно-историческое значение для противодействия международным преступлениям и развития международного права. Выработанные принципы использовались при утверждении Устава Международного военного трибунала для Дальнего Востока²⁰.

19 марта 1946 г. Верховным Советом СССР был принят Закон СССР «О присвоении прокурору СССР наименования Генерального прокурора СССР». Первым Генеральным прокурором СССР стал Константин Петрович Горшенин.

В послевоенный период перехода страны к мирной жизни прокуроры исходили из основных общегосударственных задач, включая задачи выполнения пятилетнего плана восста-

¹⁹ Принят в Лондоне 8 августа 1945 г.

²⁰ Принят в Токио 19 января 1946 г.

новления и развития народного хозяйства СССР на 1946–1950-е годы.

Существенное оживление общественной и научной мысли в 50-х годах XX в. сопровождалось активизацией исследований прокурорской деятельности. В юридических вузах с 1954–1955 гг. была введена учебная дисциплина «Прокурорский надзор в СССР», издано учебное пособие по нему²¹. В 1966 г. издан первый учебник по прокурорскому надзору²².

В силу статьи 3 *Положения о прокурорском надзоре в СССР 1955 г.*²³ Генеральный прокурор СССР и подчиненные ему прокуроры осуществляли возложенные на них задачи путем:

1) надзора за точным исполнением законов всеми министерствами и ведомствами, подчиненными им учреждениями и предприятиями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов депутатов трудящихся, кооперативными и иными общественными организациями, а равно надзора за точным соблюдением законов должностными лицами и гражданами;

2) привлечения к уголовной ответственности лиц, винов-

²¹ Березовская С.Г., Звирбуль В.К. О научной разработке проблем прокурорского надзора // Советское государство и право. М.: Наука, 1964. № 12. С. 48–56.

²² Прокурорский надзор в СССР / отв. ред. М.П. Маляров. М.: Юрид. лит., 1966. 330 с.

²³ Указ Президиума ВС СССР от 24 мая 1955 г. «Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР».

ных в совершении преступлений;

3) надзора за соблюдением законности в деятельности органов дознания и предварительного следствия;

4) надзора за законностью и обоснованностью приговоров, решений, определений и постановлений судебных органов;

5) надзора за законностью исполнения приговоров;

6) надзора за соблюдением законности содержания заключенных в местах лишения свободы.

В силу статьи 14 Положения прокурор был обязан принимать и рассматривать заявления и жалобы граждан на нарушения закона, проверять их в установленные законом сроки и принимать меры к восстановлению нарушенных прав и защите законных интересов граждан. В дальнейшем порядок работы с обращениями регулировал Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». Принятый в соответствии с ним приказ Генерального прокурора СССР от 8 июля 1968 г. № 50 «Об улучшении работы по рассмотрению жалоб, заявлений и организации приема граждан в органах прокуратуры» определял надзор за точным исполнением соответствующих законов в качестве постоянного направления работы прокуроров.

Принятая в 1977 г. новая Конституция (Основной закон) СССР возложила на Генерального прокурора СССР и подчиненных ему прокуроров высший надзор за точным и еди-

нообразным исполнением законов всеми министерствами, государственными комитетами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами.

Знаменательным событием стало первое законодательное закрепление статуса и механизма работы прокуратуры. *Закон о прокуратуре СССР* был принят 30 ноября 1979 г. второй сессией Верховного Совета СССР 10-го созыва. В соответствии с Конституцией СССР прокурорский надзор (вся надзорная функция прокуратуры) определялся в качестве высшего и по своему политическому и правовому содержанию воспринимался как «одна из разновидностей осуществления верховной власти государства»²⁴.

На первый план работы выходили проблемы обеспечения законности в экономической сфере: хищения, бесхозяйственность, расточительство, халатность, приписки, выпуск недоброкачественной продукции, невыполнение планов по поставкам, нарушения законодательства об использовании топливно-энергетических и других материальных ресурсов, несоблюдение законов в сельском хозяйстве.

Темпы роста населения и масштабов индустриализации обострили экологические проблемы. Поскольку особая нега-

²⁴ Комментарий к Закону о прокуратуре СССР / под ред. А.М. Рекункова. М.: Юрид. лит., 1984. С. 10–12.

тивная нагрузка в результате этих процессов легла на наиболее промышленно развитую часть страны, приказом Генерального прокурора СССР Александра Яковлевича Сухарева от 27 апреля 1990 г. была создана уникальная Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура (на правах областной) с дислокацией в Калинин Калининской области.

Со временем кризисные явления в экономике, острый дефицит товаров и услуг, противоречия и трудности в социальной, духовной и других сферах общественной жизни, ослабление дисциплины и ответственности способствовали росту преступности и ее организованных форм. В преступную деятельность втягивалась молодежь. Используя разбалансированность потребительского рынка, несовершенство хозяйственного механизма, деформации в кооперативном движении, теневую экономику, преступные группы концентрировали в своих руках значительные средства. В сложившихся условиях правоохранительные органы оказались не готовы к эффективной борьбе с преступностью²⁵.

Дальнейшее кардинальное изменение политической и социально-экономической обстановки в результате распада СССР²⁶, сопровождавшееся резким падением уровня жизни людей, вооруженными конфликтами, крайней криминализа-

²⁵ Постановление Второго съезда народных депутатов СССР от 23 декабря 1989 г. «Об усилении борьбы с организованной преступностью».

²⁶ Соглашение о создании Содружества Независимых Государств (заключено в Минске 8 декабря 1991 г.); Протокол к Соглашению о создании Содружества Независимых Государств (подписан в Алма-Ате 21 декабря 1991 г.).

цией общественных отношений, спустя годы было справедливо охарактеризовано как «крупнейшая геополитическая катастрофа XX века»²⁷.

Прокуратура СССР как самостоятельный государственный орган перестала существовать со 2 января 1992 г.²⁸ В соответствии с постановлением Верховного Совета РСФСР от 15 ноября 1991 г. № 1879-I «Об образовании единой системы органов прокуратуры РСФСР» общая штатная численность прокуратуры РСФСР на 1992 г. была установлена в количестве 39 500 человек.

Основой для построения системы и принципов функционирования прокуратуры послужила одобренная постановлением Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1801-1 «Концепция судебной реформы в РСФСР», авторы которой считали, что «общий надзор прокуратуры служит державным орудием принуждения в условиях отсутствия материальной заинтересованности производителя и неразвитости гражданского общества», «постепенное отмирание общенадзорной функции прокуратуры не может повлиять на состояние законности в стране, если переход к рынку обеспечит внутренние естественные стимулы соблюдения законов». Нельзя не отметить, что, с учетом последу-

²⁷ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 25 апреля 2005 г.

²⁸ Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 28 декабря 1991 г. № 3045-1 «Об упразднении Верховного Суда СССР, Высшего Арбитражного Суда СССР и прокуратуры СССР».

ющих тенденций развития состояния законности, подобная абсолютизация влияния на него рыночных механизмов не могла быть оправданной.

Ключевым моментом в истории современной прокуратуры можно назвать принятие 17 января 1992 г. Закона о прокуратуре, вступившего в силу с 18 февраля 1992 г., который определил ее назначение и место в системе государственно-правовых институтов как самостоятельного, независимого, подотчетного только Съезду народных депутатов и Верховному Совету России органа надзора за исполнением законов. Первоочередной задачей и конечной целью всех направлений прокурорской деятельности становится правовая защита граждан.

На состоянии законности и борьбы с преступностью отрицательно сказывалось несовершенство механизма реализации законов, контроля за их исполнением. В этой связи обеспечение законности, укрепление правопорядка, общественной безопасности и усиление борьбы с преступностью рассматривалось как приоритетная общегосударственная задача, от решения которой во многом зависели стабилизация социально-политической обстановки, судьба экономических реформ²⁹.

Принятая 12 декабря 1993 г. всенародным голосованием Конституция РФ закрепляла, что прокуратура составляет

²⁹ Постановление СНД РФ от 14 декабря 1992 г. № 4081-1 «О состоянии законности, борьбы с преступностью и коррупцией».

единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ; полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры определяются федеральным законом. Конституцией РФ был установлен особый порядок назначения и освобождения от должности Генерального прокурора РФ (Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ). Вместе с тем прокурорский надзор перестал обозначаться в качестве «высшего», Генеральный прокурор РФ не был включен в перечень субъектов законодательной инициативы, функции прокуратуры не закреплялись на конституционном уровне.

Принятый 17 ноября 1995 г. Федеральный закон № 168-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О прокуратуре Российской Федерации”» четко определил цели деятельности прокуратуры, к которым были отнесены обеспечение:

- 1) верховенства закона;
- 2) единства и укрепления законности;
- 3) защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 4) защиты охраняемых законом интересов общества и государства. Важнейшими были изменения, дополняющие функцию прокурорского надзора новой отраслью – «Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

Рассматривая проблемы развития прокуратуры в условиях переходного периода, ученые указывали, что исключе-

ние норм, касающихся именованния прокурорского надзора в качестве высшего, ничего не изменило в характере взаимоотношений прокуратуры с иными правоохранительными и контролирующими органами, поскольку содержание прокурорского надзора, его соотношение с иными видами надзора (контроля) в принципе неизменно: он является основной и универсальной формой государственного надзора за исполнением всех действующих законов на территории страны от имени РФ³⁰.

Курс на укрепление суверенитета страны, обозначенный Владимиром Владимировичем Путиным при вступлении на пост Президента РФ в 2000 г., а также выход из социально-экономического кризиса и становление единого правового поля стали основными направлениями работы современной российской прокуратуры. Это включает всемерное развитие правозащитного вектора ее деятельности.

Таким образом, длительная и многогранная история отечественной прокуратуры как органа, обладающего особыми государственно-правовыми характеристиками, отражает закономерности развития правовой системы государства. Становление широкого круга составляющих ее деятельность функций, направлений и участков – от надзора за исполнением законов до защиты государственных интересов на международной арене – неотъемлемо связано с обеспечением

³⁰ Проблемы развития правового статуса российской прокуратуры (в условиях переходного периода). М., 1998. 92 с.

единства и укреплении законности, защитой прав граждан.

§ 3. Прокуратура в публично-правом механизме Российской Федерации

Согласно части 1 статьи 129 Конституции РФ *прокуратура РФ* является *единой федеральной централизованной системой органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции.*

Внесенные в 2020 г. в Конституцию РФ поправки³¹ впервые на конституционном уровне закрепили многофункциональный статус отечественной прокуратуры. Следует особо подчеркнуть, что в целом характеристика отечественной прокуратуре через специфику ее деятельности в истории современного российского конституционализма также дана впервые с 1993 г.

Поскольку детальное описание осуществляемых прокуратурой функций и иных направлений деятельности будет дано в последующих главах настоящего учебника, принципиально важно определить с местом рассматриваемого госу-

³¹ Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

дарственно-правового института в публично-правовом механизме РФ, под которым можно рассматривать совокупность созданных непосредственно нашим государством, а также субъектами РФ и муниципальными образованиями органов и конкретных должностных лиц, осуществляющих в соответствии с закрепленными за ними полномочиями определенные функции в рамках предметов ведения, установленных Конституцией РФ и законодательными актами для того или иного уровня публичной власти.

Понятие «публичная власть» также приобрело конституционное закрепление после внесения в 2020 г. изменений в Конституцию РФ. Институт прокуратуры входит в единую систему публичной власти, осуществляемой на федеральном, региональном и местном уровнях. При этом, как видно из части 1 статьи 129 Конституции РФ, отечественная прокуратура относится именно к федеральному уровню публичной власти, что подтверждается также пунктом «о» статьи 71 Конституции РФ, относящей прокуратуру к исключительно ведению РФ.

Согласно статье 10 Конституции РФ государственная власть в РФ осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. При этом в силу статьи 11 Конституции РФ государственную власть на федеральном уровне осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ и суды РФ. Данное обстоятельство на протяжении длительного периода приводит ученых

к размышлению о том, относится ли прокуратура к одной из традиционных ветвей власти или же имеет собственное место в структуре государственной власти, не относясь при этом ни к одной из указанных ветвей.

В основном многие ученые сошлись во мнении, что современное государство не может существовать в строгих рамках зародившейся несколько веков назад классической теории правового государства, предусматривающей наличие исключительно органов, относящихся к одной из ветвей государственной власти. **Прокуратура РФ** представляет собой *самостоятельный государственно-правовой институт*, получивший конституционное закрепление наряду с Центральным банком РФ, Счетной палатой РФ, Уполномоченным по правам человека в РФ.

Основные положения о прокуратуре РФ сконцентрированы в статье 129 Конституции РФ, входящей в главу 7, которая до 2014 г. называлась «Судебная власть», что придавало определенный дополнительный импульс дискуссиям о принадлежности прокуратуры именно к этой ветви власти. Вместе с тем изменения, внесенные в 2014 г. в Конституцию РФ³², поставили точку в этом вопросе (указанная глава с тех пор называется «Судебная власть и прокуратура»).

Вместе с тем помимо традиционных подходов к позици-

³² Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации».

онированию публичной власти и ее ветвей учеными высказываются мнения о наличии в публично-правовом механизме ряда иных ветвей, к наиболее часто упоминаемым из которых с учетом их значимости относятся «президентская власть» и «контрольно-надзорная власть». Здесь мы придерживаемся мнения о том, что отечественная прокуратура может быть отнесена и к той, и к другой ветвям в силу следующих обстоятельств.

Во-первых, *если говорить о принадлежности прокуратуры к президентской власти*, поправки в Конституцию РФ 2014 и 2020 гг. фактически связали процедуры назначения на должность и освобождения от нее Генерального прокурора РФ, его заместителей, прокуроров субъектов РФ и приравненных к ним прокуроров с Президентом РФ. С 2020 г. только глава государства решает вопрос о назначении на должности и освобождения от них всех прокурорских работников органов и организаций прокуратуры, по которым предусмотрено присвоение классного чина от государственного советника юстиции 3 класса и выше.

Генеральная прокуратура РФ систематически исполняет поручения Президента РФ о проведении проверок исполнения законов по широкому спектру направлений (хотя Закон о прокуратуре в настоящее время не предусматривает такого основания для проведения проверки, что требует его корректировки).

Отдельными указами главы государства³³ отечественная прокуратура наделяется новыми правомочиями, что нельзя признать противоречащим конституционным положениям о том, что функции прокуратуры РФ определяются федеральным законом (поскольку речь не идет о формировании новых функций).

Согласно пункту 7 статьи 12 Закона о прокуратуре Генеральный прокурор РФ обязан ежегодно представлять главе государства доклад о состоянии законности и правопорядка в стране и о проделанной работе по их укреплению.

Следует упомянуть и об участии (по согласованию) заместителей Генерального прокурора РФ в некоторых рабочих органах (межведомственных комиссиях) Совета безопасности РФ, который, являясь конституционным совещательным органом, формируется и возглавляется главой государства.

Во-вторых, *говоря о принадлежности отечественной прокуратуры к контрольно-надзорной власти*, можно сослаться на часть 1 статьи 129 Конституции РФ, которая среди множества осуществляемых прокурорами видов деятельности выделяет прокурорский надзор, перечисляя две его основные подфункции (отрасли) – надзор за исполнением законов и надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (что, безусловно, не умаляет значимость иных

³³ Например, Указ Президента РФ от 25 апреля 2024 г. № 291 «Об утверждении Положения о назначении судей от Российской Федерации в реестр судей Экономического Суда Содружества Независимых Государств и прекращении их полномочий».

перечисленных в Законе о прокуратуре отраслей прокурорского надзора).

При этом следует особо подчеркнуть, что в рамках надзора за исполнением законов прокуроры проверяют деятельность широкого круга органов контроля (надзора) федерального, регионального и местного уровней, представляющих исполнительную составляющую в структуре публичной власти.

Принципиальное требование [пункта 2 статьи 21](#) Закона о прокуратуре, согласно которому при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы, подчеркивает именно *вневедомственный* и *межотраслевой характер прокурорского надзора* как *института*, предназначенного для *универсальной, постоянной и эффективной защиты конституционно значимых ценностей*, а следовательно, распространяющегося и на те сферы общественных отношений, применительно к которым действует *специальный (ведомственный) государственный контроль (надзор)*. При этом во взаимоотношениях с другими государственными органами, осуществляющими функции государственного контроля (надзора), прокуратура занимает координирующее положение, что обуславливается наличием как специального правового регулирования порядка реализации ею надзорной функции, так и особого организационно-кадрового механизма, призванного обеспечивать осуществление надзора лица-

ми, имеющими высокую правовую квалификацию³⁴.

Принципиальная разница между прокурорским надзором и деятельностью органов контроля (надзора) в настоящее время заключается в том, что прокуроры проверяют исполнение законов (включая деятельность названных органов), а должностные лица таких органов – соблюдение обязательных требований, в том числе гражданами (которые не поднадзорны прокурорам).

Отдельными авторами предпринималась попытка введения в оборот понятия «прокурорская власть» и обоснования ее³⁵, однако этот по-своему новаторский подход не получил в дальнейшем развития.

Применительно к иным ветвям власти *взаимодействие прокуратуры с палатами Федерального Собрания РФ* на повседневном уровне осуществляется посредством деятельности полномочных представителей Генерального прокурора РФ в указанных структурах, основной задачей которых является возможность сопровождать принимаемые депутатами и сенаторами законопроекты с учетом высказанных Генеральной прокуратурой РФ заключений, особенно в случаях, когда инициатором законопроекта являлась Генеральная прокуратура РФ. Это позволяет компенсировать отсутствие

³⁴ Постановление КС РФ от 17 февраля 2015 г. № 2-П.

³⁵ См.: Мельников Н.В. Прокурорская власть и личность: правовые средства обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина: монография. М.: Юрист, 2003. 382 с.

у Генерального прокурора РФ права законодательной инициативы.

В то же время Советом Федерации назначен полномочный представитель в Генеральной прокуратуре РФ.

Представители прокуратуры нередко участвуют, в том числе с выступлениями, в проводимых палатами российского парламента слушаниях по различным вопросам.

Согласно пункту 7 статьи 12 Закона о прокуратуре Генеральный прокурор РФ обязан ежегодно представлять доклад о состоянии законности и правопорядка в стране и о проделанной работе по их укреплению палатам Федерального Собрания. Причем в случае с Советом Федерации он делает это лично на заседании. В 2020 г. часть 1 статьи 102 Конституции РФ была дополнена пунктом «м», относящим к ведению верхней палаты парламента заслушивание таких докладов.

Безусловно, нельзя не упомянуть и консультативную роль Совета Федерации при решении вопроса о назначении предложенных Президентом РФ кандидатур на должность Генерального прокурора РФ, его заместителей, а также прокуроров регионального звена (пункт «з» части 1 статьи 102 Конституции РФ).

В силу пункта 1 статьи 7 Закона о прокуратуре Генеральный прокурор РФ, его заместители и по их поручению другие прокуроры вправе присутствовать на заседаниях Правительства РФ, что дает возможность высказывать выработанную позицию по выносимым на рассмотрение вопросам, в

том числе при обсуждении законопроектов, поскольку этот орган является полноправным субъектом права законодательной инициативы, а в случае вынесения КС РФ решения о необходимости изменения федерального закона, именно на высшем органе исполнительной власти государства лежит обязанность подготовки в установленные сроки соответствующего законопроекта. Кроме того, Правительство РФ периодически информируется Генеральным прокурором РФ по результатам проведенных проверок в случаях, когда необходимо принятие на соответствующем уровне решений, направленных на финансирование значимых вопросов социально-экономического характера, а также на повышение эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, подконтрольных Правительству РФ.

Взаимодействие прокуратуры и судов, как правило, происходит при рассмотрении судами дел в рамках конституционного, административного, арбитражного, гражданского и уголовного судопроизводства. При этом следует подчеркнуть, что в КС РФ осуществляет свою деятельность полномочный представитель Генерального прокурора РФ, который не только сопровождает соответствующие обращения в указанный судебный орган руководителя прокурорской системы, но и дает заключения при рассмотрении высшим судебным органом конституционного контроля многих других дел, где требуется авторитетное мнение, основанное на выработанной заинтересованными подразделениями Генераль-

ной прокуратуры РФ (нередко с подключением Университета прокуратуры РФ) позиции.

Активное участие принимают прокурорские работники в подготовке постановлений Пленума ВС РФ по различным вопросам применения норм процессуального и материального права.

Прокуроры регионального и районного звеньев также активно взаимодействуют на своем уровне с органами государственной власти и муниципальными органами, укрепляя тем самым публично-правовой механизм.

С учетом сказанного назовем *цели деятельности прокуратуры*, закрепленные в пункте 2 статьи 1 Закона о прокуратуре:

- 1) обеспечение верховенства закона;
- 2) обеспечение единства и укрепления законности;
- 3) защита прав и свобод человека и гражданина;
- 4) защита охраняемых законом интересов общества и государства.

Контрольные вопросы и задания

1. Перечислите основные нормативные правовые акты, с принятием которых в 1722 г. состоялось учреждение прокуратуры в России.
2. В чем состояла суть Судебной реформы 1864 г. применительно к деятельности прокуратуры?

3. Назовите основные полномочия государственной прокуратуры в соответствии с Положением о прокурорском надзоре 1922 г.

4. Что такое публично-правовой механизм РФ и какое место в нем занимает прокуратура?

5. Приведите определение прокуратуры, закрепленное в статье 129 Конституции РФ.

6. Что вы понимаете под прокурорским надзором как видом прокурорской деятельности?

Список рекомендуемой литературы

1. *Веретенников В.И.* Очерки истории генерал-прокуратуры в России до Екатерининского времени. – Харьков: Тип. «Адольф Дарре», 1915. – 405 с.

2. *Звягинцев А.Г.* Три века российской прокуратуры // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. – 2011. – № 6 (26). – С. 17–31.

3. *Муравьев Н.В.* Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. Т. 1. Прокуратура на Западе и в России: пособие для прокурорской службы. – Москва: Университетская типография, 1889. – 554 с.

4. Прокуратура Российской империи в документах, 1722–1917: хрестоматия / авторы-составители В.В. Лавров, А.В. Еремин, Н.М. Иванова; под редакцией Г.В. Штадлера. – Санкт-Петербург: Изд-во Санкт-Петербургского юри-

дического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2019. – 292 с.

5. Комментарий к Закону о прокуратуре СССР / под редакцией А.М. Рекункова. – Москва: Юридическая литература, 1984. – 223 с.

6. *Винокуров А.Ю.* Научно-практический комментарий к Федеральному закону о прокуратуре Российской Федерации. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2025. – 971 с.

Глава 3

Правовые основы организации и деятельности прокуратуры

§ 1. Правовые основы деятельности прокуратуры

Общая характеристика института прокуратуры, как было показано выше, закреплена *статьей 129 Конституции РФ*.

Базовым законодательным актом, регулирующим организацию и деятельность прокуратуры, является Закон о прокуратуре, которым, в частности, определены:

- цели, стоящие перед органами прокуратуры, их структура и порядок функционирования;
- принципы организации и деятельности прокуратуры;
- функции и иные основные направления (участки) деятельности прокуроров;
- полномочия прокуроров применительно к конкретным отраслям надзора и иной деятельности;
- порядок назначения на должности прокурорских работников и требования, предъявляемые к лицам, назначаемым на должности прокуроров;

– условия прохождения ими службы и их правовой статус.

Помимо Закона о прокуратуре достаточно многочисленной является группа *федеральных законов, закрепляющих различные процессуальные полномочия прокуроров*, в том числе АПК РФ, ГПК РФ, КАС РФ, КоАП РФ и УПК РФ.

Нормы, касающиеся деятельности прокуратуры, содержатся также во многих *других законодательных актах*. В качестве примера можно привести федеральные законы от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» (статья 24), от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (статья 52), Закон об ОРД (статьи 4, 21) и др. Как правило, в этих законах воспроизводится требование Закона о прокуратуре о необходимости осуществления надзора за законностью деятельности тех или иных государственных органов.

Вместе с тем имеется ряд законодательных актов, определяющих дополнительные направления преимущественно надзорной деятельности прокуроров с закреплением за ними специфических полномочий. В качестве примера можно привести Закон о противодействии экстремизму и Закон о государственном контроле.

Определенные коррективы в правоприменительную практику вносят решения КС РФ, в том числе по вопросам осуществления прокурорами своих полномочий. Например, своими постановлениями КС РФ ранее признавал частично

несоответствующими положениям Конституции РФ оспариваемые нормы Закона о прокуратуре³⁶.

Следующую (в порядке убывания юридической силы) группу правовых актов составляют *постановления Совета Федерации и Государственной Думы*. Особенность таких документов заключается в том, что они носят ненормативный характер, являясь в то же время важными для функционирования системы органов прокуратуры. Так, Советом Федерации в рамках полномочий, установленных пунктом «м» части 1 статьи 102 Конституции РФ, принимаются решения по результатам заслушивания ежегодных докладов Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка, иные значимые документы. Постановлениями Государственной Думы в соответствии с пунктом «ж» части 1 статьи 103 Конституции РФ объявляются акты амнистии, которые обязательны для прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов в досудебной стадии уголовного судопроизводства либо за исполнением законов в уголовно-исполнительной системе, а также для прокуроров, поддерживающих государственное обвинение в судах.

Отдельные вопросы организации и деятельности прокуратуры детализируются в *указах Президента РФ*, которыми, в частности, утверждены Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступно-

³⁶ Например, постановления КС РФ: от 18 февраля 2000 г. № 3-П, от 18 июля 2003 г. № 13-П.

стью³⁷ и Положение о порядке присвоения классных чинов прокурорским работникам органов и организаций прокуратуры РФ³⁸. Кроме того, указами главы государства ненормативного характера производится назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ и его заместителей, прокуроров регионального звена, присвоение прокурорским работникам классных чинов высшей категории, награждение их государственными наградами.

Некоторые вопросы, как правило, связанные с материально-техническим и социально-бытовым обеспечением органов прокуратуры, регулируются *решениями Правительства РФ* (например, постановление от 27 августа 2016 г. № 855 «О форменном обмундировании прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации»).

Ряд вопросов, касающихся функционирования органов прокуратуры и реализации прокурорами отдельных полномочий, регулируется *законодательными актами субъектов РФ*. Например, во исполнение статьи 10 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», наделяющей прокуроров субъектов РФ правом

³⁷ См.: Указ Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью».

³⁸ См.: Указ Президента РФ от 21 ноября 2012 г. № 1563 «О классных чинах прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации».

законодательной инициативы, во всех регионах установлен порядок реализации этого права.

Большую роль в организации функционирования всей прокурорской системы играют *приказы и указания Генерального прокурора РФ*, которые в соответствии со статьей 17 Закона о прокуратуре обязательны для исполнения всеми работниками органов и организаций прокуратуры. Издавая правовые акты, Генеральный прокурор РФ определяет приоритеты в деятельности прокуроров, конкретизируя тем самым задачи, закрепленные в Законе о прокуратуре. Необходимо в этой связи упомянуть и совместные приказы руководителей правоохранительных органов³⁹.

Прокуроры регионального звена в рамках своей компетенции также издают организационно-распорядительные документы, обязательные для исполнения подчиненными им прокурорами.

Деятельность органов российской прокуратуры определяется также *международными и межгосударственными договорами и соглашениями*.

Необходимо иметь в виду, что в силу части 4 статьи 15 Конституции РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международ-

³⁹ Например, приказ МВД России № 38, Генерального прокурора РФ № 14, Следственного комитета РФ № 5 от 16 января 2015 г. «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях и иной информации о происшествиях, связанных с безвестным исчезновением лиц».

ным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. При этом не соответствующие Конституции РФ международные договоры РФ не подлежат введению в действие и применению. Акты или их отдельные положения, признанные конституционными в истолковании, данном КС РФ, не подлежат применению в ином истолковании (часть 6 статьи 125).

Дальнейшее развитие законодательства о прокуратуре может идти в том числе по пути детализации механизмов обязательности исполнения законных требований прокуроров; порядка надзорных и иных действий (процессуально-процедурных вопросов); усиления защиты прокурорских работников.

§ 2. Эволюция системы органов прокуратуры и полномочий прокуроров

Как уже говорилось, важной вехой для отечественной прокуратуры явилось принятие в 1992 г. Закона о прокуратуре.

Следует отметить, что, несмотря на исключение из Закона о прокуратуре (в отличие от Закона СССР «О прокуратуре СССР») в развитие положений Концепции судебной реформы в РСФСР положений о надзоре прокуроров за деятельностью судов, надзорная составляющая (а именно над-

зор за законностью принимаемых судами определений, постановлений и приговоров) сохранялась в процессуальном законодательстве достаточно долго – в уголовном процессе до 1 июля 2002 г., а в гражданском – до 1 февраля 2003 г., т. е. до вступления в силу УПК РФ и ГПК РФ.

Статус федерального закона Закон о прокуратуре приобрел в конце 1995 г. в связи с принятием Федерального закона от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О прокуратуре Российской Федерации”». В статье 1 Закона о прокуратуре были четко определены цели деятельности прокуратуры.

Со времени вступления в силу (с 1 июля 2002 г.) УПК РФ:

1) прокуроры (кроме прокуроров-руководителей) лишились права самостоятельно выносить постановления о возбуждении уголовного дела и расследовать преступления;

2) на прокуроров-руководителей была возложена обязанность согласовывать все постановления о возбуждении уголовных дел, выносимые дознавателями и следователями, что потребовало серьезного увеличения числа заместителей прокуроров районного звена;

3) прокуроры лишились права самостоятельно санкционировать применение такой меры пресечения, как содержание под стражей. Они стали выступать в качестве «предварительного фильтра», рассматривая соответствующие ходатайства следователей и дознавателей, оценивая доводы органов расследования;

4) на прокуроров возложили обязанность поддерживать государственное обвинение по всем категориям уголовных дел, что обусловило необходимость дополнения штатной численности органов прокуратуры на 4000 единиц.

В арбитражном процессе вступивший в законную силу (с 1 сентября 2002 г.) АПК РФ оставил в статье 52 четыре основания для обращения прокурора в арбитражные суды. Компетенция прокуроров ограничивалась вопросами оспаривания правовых актов и решений органов публичной власти, а также законности сделок, заключаемых такими органами либо структурами, в которых присутствует государственное или муниципальное участие.

Согласно статье 131 ГПК РФ, который вступил в силу с 1 февраля 2003 г., в случае обращения прокурора в защиту нарушенных прав гражданина в заявлении должна быть обоснована невозможность самого гражданина отстоять свои права. Впоследствии вопрос о пересмотре требований к обращению прокуроров в суды общей юрисдикции с исками (заявлениями) в защиту прав граждан назрел в связи с кризисными событиями 2008 г., что послужило основанием для внесения в статью 45 ГПК РФ положений, позволяющих прокурору обращаться в суд в случае предварительного поступления в органы прокуратуры жалоб граждан в связи с нарушениями их прав в сфере трудовых (служебных) отношений, защиты семьи, материнства, отцовства и детства, права на благоприятную окружающую среду и в ряде других

случаев.

В рамках вступившего в силу с 1 июля 2002 г. КоАП РФ, с одной стороны, прокуроры получили право выносить постановления о возбуждении любого дела об административном правонарушении, а с другой – усложнилась процедура оспаривания прокурором вынесенных решений по делам об административных правонарушениях (введено разделение решений на не вступившие и вступившие в законную силу).

Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» возложил на органы прокуратуры ответственную задачу по проверке законности в деятельности общественных и религиозных объединений и СМИ на предмет наличия в ней экстремистских проявлений, в связи с чем прокуроры получили такие новые полномочия, как право выносить предостережение о недопустимости нарушения закона руководителям общественных и религиозных объединений и иным лицам, а также предупреждение таким объединениям и СМИ по факту допущенных ими нарушений. Повторное в течение года нарушение законодательства о противодействии экстремизму влечет за собой обращение прокурора в суд о ликвидации общественного (религиозного) объединения или о прекращении деятельности СМИ.

Статья 5 Закона о противодействии коррупции возложила на прокуроров задачу по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и реализации иных полномочий в области противодействия корруп-

ции. В соответствии со статьей 3 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» прокурорами стала проводиться антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, издаваемых поднадзорными органами и должностными лицами в отдельных сферах общественных отношений (например, в сфере прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, сфере прохождения государственной и муниципальной службы, природоохранной сфере).

Серьезное влияние на создание конструктивной среды взаимодействия прокуроров с бизнес-сообществом оказало принятие Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», в силу статьи 10 которого на прокуроров с 1 мая 2009 г. была возложена задача по согласованию внеплановых проверок, проводимых контрольно-надзорными органами в субъектах малого и среднего предпринимательства. С 2010 г. данное полномочие применяется прокурорами для оценки законности внеплановых проверок, организуемых в отношении всех субъектов предпринимательской деятельности. Кроме того, начиная с 2010 г., прокуроры аккумулируют и размещают на своих сайтах в сети «Интернет» информацию о намечаемых контрольно-надзорными органами плановых провер-

ках на предстоящий календарный год⁴⁰. Схожие полномочия прокуроры получили с 1 января 2014 г. применительно к осуществлению контрольно-надзорными органами проверок в отношении органов местного самоуправления и их должностных лиц в связи с внесением изменений в статью 77 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴¹, а с 15 июля 2016 г. – в отношении органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в связи с дополнением Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴² статьей 29.2.

Начиная с 1 января 2012 г. на органы прокуратуры возложена обязанность государственного учета статистических данных о состоянии преступности и работы по расследованию преступлений. С 2013 г. перечень прокурорских функ-

⁴⁰ В настоящее время прокуроры осуществляют рассматриваемую деятельность в соответствии с Законом о государственном контроле.

⁴¹ Утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», который сохранил за прокурорами соответствующий функционал.

⁴² Утратил силу в 2022 г. В связи с принятием Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», который сохранил за прокурорами соответствующий функционал.

ций дополняется контролем за соответствием расходов государственных служащих и иных лиц их доходам⁴³.

С 15 сентября 2015 г. в связи с вступлением в силу КАС РФ прокуроры участвуют в рассмотрении судами дел, вытекающих из публичных правоотношений, в рамках административного судопроизводства.

В связи с принятием Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» органы прокуратуры получили статус субъектов профилактики правонарушений.

Вместе с тем прокуратурой утрачена такая составляющая уголовного преследования, как расследование преступлений. Также произошло некоторое снижение объема полномочий по осуществлению надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования.

С 2021 г. прокуратура обеспечивает представительство и защиту интересов России в межгосударственных, иностранных и международных судах и юрисдикционных органах (раздел IV.1 Закона о прокуратуре).

Таким образом, своей деятельностью прокуратура доказала востребованность в качестве неотъемлемого государственно-правового института и будет продолжать выполнять

⁴³ Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

задачи укрепления законности, обеспечивая ее с позиции сохранения разумного баланса в вопросах защиты личного (персонифицированного), общественного (неперсонифицированного) и публичного (государственного и муниципального) интересов.

Контрольные вопросы и задания

1. Классифицируйте источники правового регулирования организации и деятельности прокуратуры РФ в настоящее время.
2. Назовите нормы, формирующие конституционно-правовой статус российской прокуратуры.
3. Дайте характеристику Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации».
4. Перечислите известные вам законодательные акты, в которых закреплены полномочия прокуроров.
5. Что вам известно об эволюционных преобразованиях в системе органов прокуратуры и полномочиях прокуроров в современной России?

Список рекомендуемой литературы

1. *Винокуров А.Ю.* Научно-практический комментарий к Федеральному закону о прокуратуре Российской Федерации. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство

Юрайт, 2025. – 971 с.

2. *Ергашев Е.Р.* Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник для вузов. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2025. – 468 с.

3. *Винокуров Ю.Е., Винокуров А.Ю.* Прокурорский надзор: учебник для вузов / под редакцией Ю.Е. Винокурова. – 17-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2025. – 549 с.

4. Прокурорский надзор: учебник и практикум для вузов / под редакцией А.Ф. Смирнова, А.А. Усачева. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2025. – 483 с.

Глава 4

Принципы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации

§ 1. Понятие и система принципов организации и деятельности прокуратуры

Любая общественно-полезная деятельность основывается на принципах, под которыми в теории права понимаются значимые исходные положения, которыми должны руководствоваться в своей повседневной деятельности соответствующие участники правоотношений. Не является в этом смысле исключением и полифункциональная прокурорская деятельность.

Принципы организации и деятельности прокуратуры можно охарактеризовать как закрепленные в законодательстве *общие руководящие исходные положения*, определяющие основы организации и деятельности прокуратуры, характерные черты и признаки деятельности ее органов и организаций, ее отношения с другими органами и основные тре-

бования, предъявляемые к ней.

Иначе говоря, принципы организации и деятельности прокуратуры – это законодательно определенная основа функционирования отечественной прокуратуры, которой призваны неукоснительно руководствоваться в своей деятельности прокуроры. Они являются системообразующими элементами организации и деятельности прокуратуры.

Сущность принципов организации и деятельности прокуратуры заключается:

- в установлении системного построения органов и организаций прокуратуры, а также отношений прокуратуры с другими органами;
- в определении наиболее существенных черт ее функционирования и требований, к ней предъявляемых;
- в обязательности соблюдения этих требований всеми без исключения прокурорскими работниками.

Принципы организации и деятельности прокуратуры составляют единую систему основополагающих руководящих положений, позволяющих каждому прокурорскому работнику правильно ориентироваться при совершении тех или иных действий и принятии решений.

Принципы организации и деятельности прокуратуры можно с некоторой долей условности подразделить на следующие ***три группы***:

1) общие основополагающие принципы, закрепленные в законодательстве о прокуратуре, а именно принципы: за-

конности, централизации, единства, независимости, политической независимости (внепартийности), гласности, взаимодействия прокуратуры с другими органами, обязанности выполнения законных требований прокурора (статья 15 Конституции РФ, статьи 4–6 Закона о прокуратуре);

2) общеобязательные принципы деятельности прокуратуры: эффективность, профессионализм, гуманизм, справедливость;

3) внутриорганизационные принципы деятельности прокуратуры: взаимодействие структурных подразделений прокуратуры, зональный, предметный и предметно-зональный (смешанный) принципы распределения служебных обязанностей.

§ 2. Общие принципы организации и деятельности прокуратуры

Общие основополагающие принципы организации и деятельности прокуратуры, как было отмечено выше, нашли свое закрепление в Конституции РФ, Законе о прокуратуре либо вытекают из норм указанного законодательного акта, прямо не выделяющего их в качестве принципов.

Принцип законности. Законность – это точное и единое исполнение законов всеми, везде и всегда. Приведенное определение законности вытекает из статьи 15 Конституции РФ, закрепившей требование об обязательности

соблюдения Конституции РФ и законов органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями.

Понятие «законность» употребляется в юридической литературе в широком и узком смыслах. Под законностью в *широком смысле* понимается требуемое государством поведение как физических, так и юридических лиц, заключающееся в неукоснительном соблюдении законов и подзаконных актов всеми органами и гражданами, независимо от подчиненности и форм собственности. В *узком смысле* законность выступает как общеправовой принцип деятельности государственного аппарата, заключающийся в осуществлении властных полномочий в строгих рамках закона, соблюдая неукоснительно права, свободы граждан и законные интересы организаций.

Применительно к прокурорам принцип законности означает обязательное неукоснительное соблюдение ими требований закона при осуществлении своей полифункциональной деятельности. Среди всех принципов организации и деятельности прокуратуры принцип законности имеет особое значение. *По сути, этот принцип является необходимым условием для реализации всех остальных принципов организации и деятельности прокуратуры.* В статье 4 Закона о прокуратуре закреплено, что прокуроры осуществляют свою деятельность в строгом соответствии с действующими на территории России законами. Только строго основан-

ная на законах деятельность прокуроров может приводить к положительным результатам – реальному укреплению законности. Малейшее отступление от этого требования или ослабление надзора за исполнением законов другими органами и должностными лицами подрывает авторитет прокуратуры как надзорного органа и наносит ущерб делу укрепления законности.

Требую от других точного и неукоснительного исполнения законов, прокуроры сами обязаны служить примером (образцом) уважительного отношения к закону и неукоснительного его исполнения в своей деятельности.

Неукоснительное соблюдение законов прокурорами означает: осуществление ими своей деятельности строго в пределах предоставленной (установленной) компетенции; использование своих полномочий при наличии достаточных оснований; применение законных методов выявления и устранения нарушений законов, установления и устранения обстоятельств, способствовавших нарушениям законов; применение к правонарушителям законных, справедливых и обоснованных мер воздействия.

Принцип централизации. В соответствии со статьей 4 Закона о прокуратуре отечественная прокуратура составляет единую федеральную централизованную систему территориальных и специализированных прокуратур (военных, транспортных, природоохранных и др.), а также организаций, подчиненных единому центру, – Генеральной прокура-

туре РФ. Не допускается создание в России иных органов прокуратуры, не входящих в систему прокуратуры.

В основе принципа централизации лежит подчинение нижестоящих прокуроров вышестоящим, а всех их вместе – Генеральному прокурору РФ как руководителю прокуратуры. Генеральный прокурор РФ назначает всех руководителей прокуратур районного звена, а также вносит Президенту РФ представления о назначении на должность прокуроров регионального звена. Руководящие документы (приказы, указания) Генерального прокурора РФ обязательны для всех прокуроров в части, их касающейся. В свою очередь, приказы и указания вышестоящих прокуроров регионального звена обязательны для нижестоящих прокуроров. Каждый конкретный прокурор имеет известную степень автономности (самостоятельности) в принятии решений и применении полномочий, однако его деятельность может корректироваться волевым решением вышестоящего прокурора в случае наличия в работе определенных недостатков либо при возникновении необходимости в уточнении ранее поставленных задач.

Централизация органов прокуратуры вызвана необходимостью обеспечения единой законности на всей территории страны, что невозможно осуществить без руководства прокурорами из единого центра.

Принцип централизации предполагает единство прокурорской практики, направляемой и координируемой Гене-

ральной прокуратурой РФ, а также организацию прокурорских органов, при которой обеспечивались бы единые требования в части осуществления надзора на региональном и местном уровнях.

В предусмотренных законом случаях прокурор любого звена может быть заменен другим прокурором, а вышестоящий прокурор может взять на себя выполнение полномочий нижестоящего прокурора, поручить ему выполнение некоторых своих функций. При этом каждый прокурор сохраняет самостоятельность в принятии решений и несет персональную ответственность за принятые решения.

Каждый вышестоящий прокурор обязан осуществлять руководство подчиненными ему прокурорами и контроль за их работой. Он несет персональную ответственность за правильную организацию работы по осуществлению надзора и иной деятельности нижестоящими прокурорами.

При реализации принципа централизации проявляется сочетание единого руководства с инициативой и оправданной активностью подчиненных.

Таким образом, принцип централизации относится не только к организации системы российской прокуратуры, но и к надзорной деятельности прокуроров. Его реализация позволяет функционировать отечественной прокуратуре как единой федеральной системе органов.

Принцип единства.

В его основе лежит единообразие:

- принципов организации и деятельности прокуратуры;
- положений, закрепленных в законодательстве о прокуратуре, независимо от места нахождения и специализации деятельности конкретной прокуратуры.

Единство прокурорской деятельности выражается также в единстве целей и задач, стоящих перед прокуратурами, функций и основных направлений иной деятельности, выполняемой ими, правовых средств осуществления прокурорами своей деятельности, полномочий прокуроров по реагированию на нарушения законов. Единство прокурорской системы находит выражение и в установлении единых правил прохождения прокурорами федеральной государственной службы в органах прокуратуры, в единых требованиях, предъявляемых к прокурорам.

Принцип единства прокурорского надзора реализуется в единоличном разрешении прокурором всех вопросов, связанных с прокурорским надзором. Прокурор – руководитель прокуратуры отвечает за все стороны деятельности вверенной ему прокуратуры и ее работников, что говорит о частичном действии в органах прокуратуры принципа единоначалия, который повышает персональную ответственность прокуроров за принимаемые ими решения, в особенности, когда они сопряжены с применением мер государственного принуждения и ограничением прав граждан. Так, все приказы и указания прокурора подписываются им лично и являются обязательными для нижестоящих прокуроров. Более того,

прокурор вправе в предусмотренных законом случаях единолично отменить решение нижестоящего прокурора. При выявлении нарушений законов каждый прокурор-руководитель может внести протест, представление и иные акты реагирования, принимать другие юридически значимые решения.

Несмотря на это в органах прокуратуры практикуется и коллективное обсуждение актуальных вопросов прокурорского надзора. В Генеральной прокуратуре РФ, Главной военной прокуратуре, прокуратурах регионального звена созданы коллегии для обсуждения наиболее важных вопросов деятельности прокуратур (статья 20 Закона о прокуратуре). Подобные вопросы обсуждаются на оперативных совещаниях при руководителях прокуратур, координационных, межведомственных и других совещаниях. Однако решения этих совещательных органов реализуются через приказы прокуроров.

Принцип независимости. В соответствии со статьей 4 Закона о прокуратуре органы прокуратуры осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории страны законами.

Таким образом, ***принцип независимости*** является основополагающим *принципом организации и деятельности про-*

прокуратуры, означающим, что прокуроры реализуют свои полномочия независимо от любых физических и юридических лиц, основываясь на убеждениях, вытекающих из четкого знания закона и конкретной оперативной обстановки.

Прокуратура может обеспечить точное исполнение законов только в том случае, если прокуроры реализуют свои полномочия независимо от органов государственного управления и других органов.

Независимость органов прокуратуры обеспечивается их организационным построением; порядком формирования органов; установленной в них подчиненностью и подотчетностью; порядком материально-технического обеспечения органов прокуратуры; относительно высоким уровнем материального и социального обеспечения прокурорских работников; особым порядком привлечения прокуроров к административной и уголовной ответственности; невозможностью для прокуроров совмещать свою работу с иной оплачиваемой и безвозмездной деятельностью, кроме преподавательской, научной или иной творческой (пункт 5 статьи 4 Закона о прокуратуре); невозможностью для прокуроров быть членами выборных и иных органов, образуемых органами государственной власти и местного самоуправления (пункт 3 статьи 4 Закона о прокуратуре).

Гарантией реализации принципа независимости является статья 5 Закона о прокуратуре, закрепившая недопустимость вмешательства в осуществление прокурорского над-

зора. Согласно этой статье воздействие в какой-либо форме федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений, СМИ, их представителей, а также должностных лиц на прокурора с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствование в какой-либо форме его деятельности влечет за собой установленную законом ответственность, в том числе и уголовную (части 2 и 3 статьи 294 УК РФ).

Прокуроры не обязаны давать каких-либо объяснений по существу находящихся в их производстве материалов, а также предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления иначе как в случаях и порядке, предусмотренном федеральным законодательством.

Вместе с тем свои организационные мероприятия по укреплению законности, предупреждению правонарушений и в особенности преступлений прокуроры осуществляют в тесном контакте с представительными и исполнительными органами, органами контроля (надзора), правоохранительными органами, общественными объединениями.

Принцип политической независимости (внепартийности) – это принцип организации и деятельности прокуратуры, подразумевающий недопустимость какого-либо участия прокурорских работников в деятельности общественных организаций, преследующих политические цели, в том числе членство в таких организациях. Запрещается также созда-

ние и деятельность общественных объединений, преследующих политические цели, и их организаций в органах и организациях прокуратуры. Прокуроры в своей деятельности не могут быть связаны решениями общественных объединений (пункт 4 статьи 4 Закона о прокуратуре).

Необходимо заметить, что действие этого принципа распространяется не только на прокуроров, но и на всех других работников организаций прокуратуры, имеющих классные чины: педагогических, научных и иных работников.

Запрещение прокурорам быть членами общественных объединений, преследующих политические цели, или принимать участие в их деятельности исключает возможность влияния этих объединений на прокуроров, а, следовательно, на принимаемые ими решения в процессе осуществления прокурорского надзора. Как известно, во всех политических объединениях (партиях, движениях) существует внутренняя организационная дисциплина, подчинение меньшинства большинству, большая или меньшая степень обязательности выполнения решений руководящих органов объединений или большинства. Не всегда эти решения могут совпадать с целями и задачами органов прокуратуры и прокуроров, если бы они были членами названных политических объединений. Запрещение для прокуроров членства в такого рода объединениях исключает возможность прокурора руководствоваться при осуществлении надзора и иной деятельности чем-либо иным, кроме закона.

Понятно, что прокурор, как и любой гражданин страны, может разделять взгляды, программные установки и доктрины того или иного политического объединения, но это разделение взглядов ни в коей мере не должно влиять на принятие им профессиональных решений. Во всех случаях прокурор должен сохранять беспристрастность и независимость.

Принцип гласности. Это принцип организации и деятельности прокуратуры, заключающийся в необходимости систематического информирования органов государственной власти и местного самоуправления, населения о состоянии законности. В пункте 2 статьи 4 Закона о прокуратуре закреплено, что органы прокуратуры действуют гласно, но в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства об охране прав и свобод граждан, а также законодательства о государственной и иной специально охраняемой законом тайне. Таким образом, может быть передана гласности только такая информация о работе прокуратуры, которая не причиняет вред интересам государства, органов публичной власти, граждан и их объединений.

Одним из ярких выражений принципа гласности выступает предусмотренное статьей 12 Закона о прокуратуре ежегодное представление Генеральным прокурором РФ палатам Федерального Собрания РФ и Президенту РФ доклада о состоянии законности и правопорядка в РФ и о проделанной работе по их укреплению. Все прокуроры на своем уровне систематически информируют органы публичной власти ре-

гионального и муниципального уровней, а военные прокуроры – также органы военного управления о состоянии законности и правопорядка и проделанной работе по их укреплению.

Гласность является одной из специфических и сильных сторон в деятельности прокуроров, имеющей важное значение для повышения эффективности профилактической работы.

Исходящая из органов прокуратуры как письменная, так и устная информация в любой форме выражения (статистических отчетов, информации, направляемых в органы публичной власти, докладных записок, ответов на обращения граждан и т. п.) должна быть достоверной, основанной на тщательно проверенных фактах. Реализация принципа гласности организационно обеспечивается созданием в органах прокуратуры специальных структурных подразделений (в Генеральной прокуратуре РФ – Управление взаимодействия со средствами массовой информации) или должностей помощников прокурора регионального звена, отвечающих за связь со СМИ и организующих эту работу на местах, а также возложением соответствующих обязанностей на конкретных работников.

Важность принципа гласности определяется тем, что его реализация способствует информированности органов публичной власти всех уровней, повышению норм правосознания должностных и иных лиц и граждан, что в конечном ито-

ге способствует укреплению законности.

Принцип взаимодействия прокуратуры с другими органами, общественностью. Реализация этого принципа в деятельности прокуратуры играет особую роль в деле обеспечения законности. Задачу обеспечения единой законности решают в той или иной мере все государственные (законодательные, исполнительные, судебные и др.) и негосударственные органы, а также общественные организации, но ни один из них не является самодостаточным в этой области. Не является самодостаточным и прокурорский надзор как один из способов обеспечения законности. Поэтому прокуратура может успешно выполнять возложенные на нее обязанности по укреплению законности только при тесном взаимодействии с органами представительной и исполнительной власти, правоохранительными органами, органами, наделенными контрольными (надзорными) функциями, общественными объединениями и трудовыми коллективами.

Взаимодействие органов прокуратуры с другими многочисленными органами публичной власти и институтами гражданского общества – это одно из средств обеспечения комплексного подхода в деле предупреждения правонарушений, укрепления законности.

Распространенными формами такого взаимодействия являются:

– взаимный обмен информацией о состоянии законности и мерах, направленных на ее укрепление;

- согласование плановых мероприятий органов прокуратуры с плановыми мероприятиями других органов;
- проведение совместных или одновременных проверок исполнения законов;
- совместное участие в заседаниях коллегий и других форумах;
- совместное участие в профилактических мероприятиях;
- проведение совместной учебы работников прокуратуры и других органов и иные формы взаимодействия.

Принцип обязательности выполнения законных требований прокурора. Это принцип организации и деятельности прокуратуры, не допускающий игнорирования требований прокурора лицами, которым такие требования могут быть адресованы, а равно обязывающий соответствующих лиц своевременно и в полном объеме исполнять требования прокурора. Речь идет о законных требованиях прокурора, вытекающих из его полномочий, перечисленных в статьях 9.1, 22, 27, 30, 33 и 39.1 Закона о прокуратуре.

В пункте 3 статьи 6 Закона о прокуратуре закреплено, что неисполнение законных требований прокурора, вытекающих из его полномочий, а также уклонение от явки по его вызову влечет за собой установленную законом ответственность. В зависимости от характера и вредных последствий неисполнения требований прокурора для виновных лиц может наступать предусмотренная законом ответствен-

ность, которая является гарантией исполнения этих требований.

Помимо перечисленных следует также выделить *ряд общеобязательных принципов деятельности прокуратуры*, которые прямо не закреплены в Законе о прокуратуре, но вытекают из существа закрепленных в нем требований к прокурорам.

Принцип эффективности – принцип, под которым понимается степень исполнения поставленных перед каким-либо органом тех или иных общественно полезных целей. Иначе говоря, под эффективностью понимается соотношение достигнутого результата по отношению к запланированному. Предполагается достижение лучшего конечного результата, скажем, укрепления законности меньшими силами и средствами. Этот принцип является универсальным, всеобщим, поскольку распространяется на все без исключения органы и организации, все виды общественно-полезной деятельности.

Принцип профессионализма означает способность каждого прокурорского работника квалифицированно и высококачественно выполнять возложенные на него обязанности, т. е. быть профессионалом в своем деле. Он должен обладать прочными знаниями законодательства, практики его применения; мастерски владеть методами выявления и устранения правонарушений; принимать правовые решения в точном соответствии с законами; грамотно составлять соответству-

ющие документы; обладать навыками публичных выступлений; знать и уметь многое другое, вытекающее из его профессии.

Высокий профессионализм достигается: постоянным повышением прокурорами уровня своих знаний и умений как в системе повышения квалификации, действующей в органах прокуратуры, так и самостоятельно; изучением и творческим использованием в своей деятельности передового опыта работы других прокуроров.

Являясь творческой по своему характеру, многогранная деятельность прокуроров представляет собой тяжелейший труд, с большими перегрузками и эмоциональными переживаниями. Принцип профессионализма предполагает постоянную работу прокуроров над собой в плане повышения знаний и совершенствования умений.

Принцип гуманизма презюмирует гуманное, т. е. человеческое, внимательное, уважительное, вежливое, обходительное отношение прокурора к людям, независимо от их социального положения, возраста, пола, национальности, а также процессуального положения. Иными словами, прокурор как публичное лицо, представляющее орган прокуратуры, должен быть примером человека высокой культуры.

Закон обязывает прокурора внимательно и чутко относиться к гражданам, обращающимся к нему с просьбами (жалобами, заявлениями) о принятии законных мер по восстановлению нарушенных прав и свобод, привлечению к от-

ветственности правонарушителей. При этом он обязан делать все от него зависящее для предупреждения наступления вредных последствий от противоправных действий или, по крайней мере, для их смягчения. Если сам прокурор не может оказать помощь гражданам, он обязан подсказать, куда им следует обратиться за помощью.

Манера обращения прокурора как с законопослушными, так и незаконпослушными гражданами должна быть одинаково равной, вежливой, не допускающей грубостей, сквернословия, оскорбления личного достоинства. Несмотря на эмоциональную напряженность, прокурор в глазах других лиц должен выглядеть спокойным, уравновешенным, не выплескивающим эмоций в присутствии посетителей.

Принцип справедливости означает принятие прокурором в каждом конкретном случае справедливых решений либо применение к правонарушителям справедливых мер воздействия, адекватных совершенным правонарушениям и наступившим вредным последствиям с учетом, естественно, как смягчающих, так и отягчающих обстоятельств. При этом прокурор должен быть беспристрастным к социальному положению правонарушителей (трудящемуся, предпринимателю, должностному лицу). Все они должны отвечать за содеянное, и здесь недопустима избирательность, деление на своих и чужих, нужных и ненужных людей, памятуя о том, что перед законом все равны. При определении мер воздействия на правонарушителей учитываются мотивы соверше-

ния правонарушения, способ совершения, его повторность и систематичность и т. д.

Таким образом, прокурор как должностное лицо, уполномоченное обеспечивать законность, обязан действовать беспристрастно в соответствии с истиной, которая едина.

§ 3. Внутриорганизационные принципы деятельности прокуратуры

Принцип взаимодействия между структурными подразделениями прокуратуры означает процесс налаживания внутрисистемных связей между разнопрофильными подразделениями прокуратуры в целях обеспечения эффективного выполнения поставленных перед ними задач в случаях необходимости их решения на межотраслевом или межфункциональном уровнях. Например, важно наладить взаимодействие между подразделениями, обеспечивающими участие прокуроров в судах, и подразделениями по надзору за исполнением законов, выявляющими в процессе прокурорских проверок факты, служащие в последующем основаниями для обращения в суд. Тесное взаимодействие должно иметь место также между государственными обвинителями и подразделениями, осуществляющими надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия. Для решения конкретных, в том числе долгосрочных, задач могут создаваться предметные рабочие группы,

состоящие из ответственных работников разных подразделений. В прокуратурах низового звена, не имеющих структурных подразделений, взаимодействие осуществляется между прокурорскими работниками, за которыми закреплены соответствующие отрасли надзора и участки деятельности прокуратуры (предметы).

Вне зависимости от того, как организуется работа в структурных подразделениях, как распределены обязанности между прокурорскими работниками конкретного структурного подразделения, остается неизменным требование об обмене информацией для того, чтобы каждый работник был осведомлен о состоянии дел как в своем подразделении, так и в других подразделениях прокуратуры, четко представлял, над чем работают прокурорские работники его подразделения и других подразделений. Это позволяет избегать дублирования в работе, пополнять информационную базу, перенимать передовые, более рациональные методы и приемы работы, применяемые другими прокурорскими работниками, оказывать помощь друг другу.

Принято выделять круг вопросов в качестве предметов ведения во всех структурных подразделениях прокуратуры, например – комплексное проведение анализа состояния законности в регионе, состояния прокурорского надзора, координации деятельности правоохранительных органов, планирования работы, в особенности составления перспективных планов работы, составления статистических от-

четов и др. По каждому выделенному вопросу, решаемому всеми подразделениями прокуратуры, прокурором-руководителем нередко определяется головное подразделение, на которое возлагается ответственность за организацию взаимодействия в целом по прокуратуре.

Зональный или **территориальный принцип**. Это принцип распределения служебных обязанностей между прокурорскими работниками, заключающийся в закреплении за каждым работником одной или нескольких нижестоящих прокуратур. Характерен он для подразделений прокуратур регионального звена, а также Генеральной прокуратуры РФ. Под зоной понимается территория района, города, области, военного гарнизона и им равных территориальных образований, на которую распространяется юрисдикция соответствующей прокуратуры.

В прокуратурах субъектов РФ в состав зон в зависимости от штатной численности прокурорских работников, структурного подразделения, объема работы включаются прокуратуры обычно нескольких районов и городов, а также имеющиеся в структуре прокуратуры субъекта РФ специализированные прокуратуры районного звена. Зональный прокурор структурного подразделения, за которым закреплена соответствующая зона, применительно к определенной отрасли надзора (иному виду прокурорской деятельности), закрепленной за структурным подразделением, осуществляет контроль за исполнением законов, приказов и указаний Гене-

рального прокурора РФ, прокурора регионального звена. В этих целях он анализирует состояние законности в регионе и организации работы органов прокуратуры путем ознакомления со статистическими данными, текущими и перспективными планами работы, разного рода донесениями, обзорами практики и другими документами, непосредственного участия в проведении проверок деятельности прокуратур вверенной ему зоны, оказания практической помощи прокурорам на местах. На основании этого зональный прокурор вносит предложения о направлении районным, городским и равным им прокурорам указаний об устранении недостатков и совершенствовании работы. Он изучает положительный опыт работы и принимает меры к его распространению, принимает участие в повышении квалификации прокурорских кадров районного звена, в том числе путем консультирования их, дает им индивидуальные задания.

Зональные прокуроры по каждой закрепленной за ними прокуратуре регулярно ведут в том числе в электронном виде соответствующее производство, дела (наряды), в которых сосредоточиваются документы, поступающие от нижестоящих прокуроров, и копии направляемых им документов. Все это позволяет зональному прокурору обладать обширной информацией о состоянии законности в регионе и о состоянии работы в прокуратурах соответствующей зоны.

Предметный принцип распределения служебных обязанностей между прокурорскими работниками предпола-

ет закрепление за каждым работником определенного направления или нескольких направлений (предметов) деятельности, что зависит от штатной численности прокурорских работников. Критерием распределения обязанностей между прокурорскими работниками являются группы законов (обособленных сфер правового регулирования), входящих в сферу прокурорского надзора.

Предметный принцип преследует цель сосредоточить усилия всех структурных подразделений, а применительно к прокуратурам районного звена – усилия отдельных прокурорских работников на решении приоритетных задач, стоящих перед органами прокуратуры. Организация работы по предметному принципу обязывает прокуроров-предметников обобщать относящиеся к предмету их ведения статистические и иные данные как прокуратуры, так и других правоохранительных и иных органов об исполнении законов; анализировать документы, отражающие работу прокуратуры (акты прокурорского реагирования, обзоры, решения коллегий, докладные записки, методические разработки и т. д.); участвовать в подготовке документов о реализации результатов обобщений, подготовке материалов для рассмотрения на коллегиях, координационных и межведомственных совещаниях, а также в подготовке замечаний на проекты нормативных актов, поступающих в прокуратуру; оказывать помощь прокурорам нижестоящих прокуратур.

Предметно-зональный (смешанный) принцип распре-

деления служебных обязанностей между прокурорскими работниками предусматривает закрепление за каждым работником не только определенного предмета, но и курирование нескольких нижестоящих прокуратур. Характерен он для прокуратур регионального звена, где в качестве зон выступают нижестоящие прокуратуры районного звена, а также Генеральной прокуратуры РФ, по отношению к работникам которой зонами являются прокуратуры регионального звена. Такое распределение служебных обязанностей способствует специализации зональных прокуроров при осуществлении надзора за исполнением законов в наиболее важных, приоритетных на данном этапе сферах правовых отношений. Все отрасли прокурорского надзора, отдельные направления надзора и участки деятельности прокуратуры обязательно закрепляются за конкретными прокурорами. Прокуроры, ответственные за закрепленные за ними предметы, должны обладать исчерпывающей информацией о состоянии дел в курируемых ими сферах и в случаях необходимости быть готовыми предоставить руководству соответствующие справки об этом, содержащие объективные данные.

Вопрос о распределении обязанностей в прокуратурах низового звена реализуется прокурором-руководителем путем издания письменного приказа, а в структурных подразделениях вышестоящих прокуратур чаще руководителями структурных подразделений путем отдачи письменных распоряжений. Что касается распределения обязанностей меж-

ду структурными подразделениями прокуратуры, то этот вопрос находится в компетенции прокурора-руководителя.

Организация и деятельность прокуратуры в соответствии с перечисленными принципами – залог успешного выполнения задач, стоящих перед органами прокуратуры.

Контрольные вопросы и задания

1. Сформулируйте определение принципа.
2. Назовите принципы организации и деятельности прокуратуры.
3. Раскройте содержание принципов единства, централизации и независимости.
4. Определите пределы действия принципа гласности в органах прокуратуры.
5. Какую роль играет принцип законности в деятельности прокуратуры?
6. Назовите общеобязательные принципы деятельности прокуратуры и раскройте их содержание.
7. Что вам известно о внутриорганизационных принципах деятельности прокуратуры?

Список рекомендуемой литературы

1. *Винокуров А.Ю.* Научно-практический комментарий к Федеральному закону о прокуратуре Российской Феде-

рации. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2025. – 971 с.

2. *Ергашев Е.Р.* Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник для вузов. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2025. – 468 с.

3. *Винокуров Ю.Е., Винокуров А.Ю.* Прокурорский надзор: учебник для вузов / под редакцией Ю.Е. Винокурова. – 17-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2025. – 549 с.

4. Прокурорский надзор: учебник и практикум для вузов / под редакцией А.Ф. Смирнова, А.А. Усачева. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2025. – 483 с.

Глава 5

Функции и направления деятельности прокуратуры

§ 1. Понятие функций и направлений деятельности прокуратуры

Понятие «функция» является ключевым в характеристике деятельности прокуратуры, которую в научном мире называют также внешнефункциональной, подразумевая при этом, что такая деятельность связана с применением закрепленных в законодательных актах полномочий и предполагает вступление прокурора в определенные правоотношения с другими органами, организациями, должностными и иными лицами. Именно в таком аспекте рассматривается функция в части 1 статьи 129 Конституции РФ.

Соответствующая конституционная формулировка нашла дословное закрепление в пункте 1 статьи 1 Закона о прокуратуре, а в его статье 3 указано, что функции прокуратуры определяются Конституцией РФ, Законом о прокуратуре и другими федеральными законами.

Здесь следует сделать оговорку, что в качестве функций прокуратуры в Конституции РФ упомянуто *уголовное пре-*

следование, а также отрасли (надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина) такой основополагающей функции, как *прокурорский надзор*.

Отметим, что Закон о прокуратуре не дает детального представления о том, какие именно функции осуществляет прокуратура. Отдельные авторы полагают, что его пункты 2, 3, 3.1 и 4 статьи 1 в совокупности отражают осуществляемые прокуратурой функции, с чем нельзя согласиться, поскольку ряд функций находит свою регламентацию в других федеральных законах. Вместе с тем в науке о прокурорской деятельности до настоящего времени не выработано единого подхода как в отношении понятия «функция прокуратуры», так и содержательной его стороны.

Функция прокуратуры – это осуществляемый в строго регламентируемых федеральным законодательством рамках вид деятельности, направленный на достижение поставленных перед прокуратурой РФ целей, заключающийся в реализации прокурорами возложенных на них полномочий, исходя из установленной законами и руководящими указаниями вышестоящих прокуроров компетенции.

Помимо функций отраслевая наука выделяет ряд других видов осуществляемой прокурорами внешнефункциональной деятельности, которые получили название «направления деятельности» или «участки деятельности» и носят менее значимый по сравнению с функциями характер, фактически

обеспечивая их реализацию.

Направление (участок) деятельности прокуратуры – это законодательно обозначенная составная часть правоохранительной деятельности прокуратуры РФ, осуществляемая в целях обеспечения выполнения возложенных на нее функций, характеризующаяся преимущественно ведомственным регулированием полномочий прокуроров.

§ 2. Характеристика функций и основных направлений деятельности прокуратуры

Всесторонний анализ многогранной деятельности прокуратуры позволяет сделать вывод о том, что на нее в настоящее время возложены **восемь функций**.

1. *Прокурорский надзор*. Это *основная, главенствующая функция российской прокуратуры*, которая, являясь по своему статусу самостоятельным надзорным органом, осуществляет надзор за исполнением законов различными органами публичной власти, организациями, должностными и иными лицами (объектами надзора).

Традиционно прокурорский надзор подразделяется на отрасли (подфункции).

Под отраслью прокурорского надзора понимается относительно самостоятельная часть единого прокурорского надзора, характеризующаяся специфическим предметом и пол-

номочиями прокуроров, а также характерными именно для данной сферы общественных отношений целями и задачами, решаемыми прокурорами.

В науке вопрос о том, какие направления прокурорского надзора относить к отраслям, остается открытым. Вместе с тем, по нашему мнению, здесь необходимо ориентироваться на законодателя, который в Законе о прокуратуре выделяет наиболее значимые векторы реализации прокурорами надзорных полномочий.

В настоящее время в едином прокурорском надзоре выделяются следующие отрасли прокурорского надзора, имеющие свой предмет:

– *надзор за исполнением законов*, который в 2020 г. получил конституционное закрепление. Предметом этой отрасли в соответствии с пунктом 1 статьи 21 Закона о прокуратуре являются:

а) соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории страны, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами публичной власти федеральных территорий, 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 содер-

жания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

б) соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, перечисленными выше;

– ***надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина***, который также в 2020 г. получил конституционное закрепление. Согласно пункту 1 статьи 26 Закона о прокуратуре предметом этой отрасли надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами публичной власти федеральных территорий, 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;

– ***надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие***. Предметом надзора в соответствии со статьей 29 Закона о прокуратуре являются:

- а) соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- б) соблюдение установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступ-

лениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования;

в) законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие (статья 29 Закона о прокуратуре);

– *надзор за исполнением законов судебными приставами*⁴⁴. Предмет этой отрасли надзора законодательно не закреплён, однако с учетом теоретической основы и практики правоприменения его можно охарактеризовать как:

а) соблюдение прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц при осуществлении судебными приставами-исполнителями принудительного исполнения решений судебных и иных органов;

б) законность принимаемых решений при осуществлении исполнительного производства;

в) исполнение законов судебными приставами по обеспечению установленного порядка деятельности судов;

– *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*. В соответствии со

⁴⁴ С учетом внесенных в соответствующее законодательство изменений ее правильнее было бы называть «надзор за исполнением законов органами принудительного исполнения».

статьей 32 Закона о прокуратуре предмет этой отрасли надзора составляют:

а) законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых⁴⁵ и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом;

б) соблюдение установленных законодательством РФ прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания;

в) законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы.

Говоря об отраслях прокурорского надзора, нельзя не упомянуть и о таком понятии, как «**направление прокурорского надзора**», поскольку в рамках отрасли могут на основании организационно-распорядительных документов Генерального прокурора РФ и других прокуроров-руководителей выделяться определенные приоритетные сферы правоотношений, на которые прокурорам следует обращать повышенное внимание. Наиболее насыщенным в части таких направлений является надзор за исполнением законов.

В науке также выделяют такое понятие, как «**поднаправление надзора**», которое в свою очередь представляет собой

⁴⁵ В настоящее время отраслевое законодательство не использует такое понятие.

часть направления надзора в рамках конкретной отрасли. Например, в таком направлении, как надзор за исполнением законов в сфере экологии, выделяются поднаправления: надзор за исполнением законов об охране окружающей среды; надзор за исполнением законов о природопользовании, надзор за исполнением законов в сфере обеспечения экологической безопасности. При этом возможно и последующее деление поднаправлений. Например, надзор за исполнением законов об охране окружающей среды можно разделить на: надзор за исполнением законов об обращении с отходами производства и потребления; надзор за исполнением законов об охране атмосферного воздуха; надзор за исполнением законов об особо охраняемых природных территориях и т. д.

2. Уголовное преследование, под которым понимается *процессуальная деятельность, осуществляемая стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления* (пункт 55 статьи 5 УПК РФ). В соответствии со статьей 37 УПК РФ прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства. Это преследование выражается в осуществлении процессуальных действий (принятии процессуально значимых решений) в досудебном производстве, например – в вынесении постановления о направлении материалов в следственный орган или орган дознания по фактам выявленных прокурором нару-

шений уголовного законодательства, заключении с обвиняемым досудебного соглашения, а также поддержании государственного обвинения по уголовным делам в судах общей юрисдикции, оспаривании незаконных, необоснованных и несправедливых приговоров и иных решений судов и в других действиях прокуроров.

3. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, выражающаяся в совокупности осуществляемых правоохранительными органами под руководством органов прокуратуры совместных мероприятий, направленных на стабилизацию и снижение уровня преступности в целом и конкретных ее видов, предупреждение преступных проявлений в районе, городе, регионе, в целом по стране. К числу правоохранительных органов законодательно отнесены органы внутренних дел, органы федеральной службы безопасности, таможенные органы. Субъектами координационной деятельности являются также органы системы исполнения уголовных наказаний, органы принудительного исполнения, войска Росгвардии и органы СК РФ.

4. Участие прокурора в рассмотрении дел судами в рамках конституционного, гражданского, административного и арбитражного судопроизводства, выражающаяся в инициировании прокурорами в установленных законом случаях перед судами соответствующего уровня и специализации вопросов, требующих судебного решения, а также в обязатель-

ном участия прокуроров в предусмотренных законом случаях в рассмотрении судами дел определенных категорий. Уголовное судопроизводство не упоминается в рамках данной функции потому, что соответствующая деятельность прокуроров в судах при рассмотрении уголовных дел относится к функции уголовного преследования.

5. Административное преследование, в рамках которого прокурор, реализуя полномочия, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях (например, вынося постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, участвуя в рассмотрении дела об административном правонарушении несудебными органами и др.), а также иными законодательными актами (в частности, обращаясь в уполномоченные органы с представлением о снятии иммунитета с отдельных лиц, выполняющих государственные функции (судей, депутатов и др.), непосредственно санкционируя привлечение отдельных категорий субъектов к административной ответственности), способствует обеспечению неотвратимости ответственности за совершение административного правонарушения.

6. Контроль за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам, который, исходя из названия Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и его содержания, отличается от соб-

ственно надзорной деятельности. Дополнительный инструментарий для осуществления прокурорами этой функции содержится также в статьях 8.2 и 13.5 Закона о противодействии коррупции.

7. Государственный учет, который в последние годы приобретает все более самостоятельное значение с учетом уделяемого ему внимания. Помимо государственного единого статистического учета, предусмотренного статьей 51 Закона о прокуратуре, он охватывает вопросы формирования и ведения единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий (статья 19 Закона о государственном контроле), формирования ежегодного сводного плана проверок (статья 63 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и статья 41 Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»), а также ведения регистра сведений в соответствии с Указом Президента РФ от 19 мая 2025 г. № 335 «О государственном мониторинге вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, федеральной территории “Сириус”, муниципальным образованиям, физическим лицам и организациям иностранными источниками».

8. Обеспечение представительства и защиты интересов России в межгосударственных, иностранных и меж-

дународных судах и юрисдикционных органах. С 1 июля 2021 г. Закон о прокуратуре был дополнен соответствующими статьями (статьи 39.1 и 39.2), однако с учетом геополитической обстановки и выходом России в 2022 г. из-под юрисдикции Европейского Суда по правам человека статья 39.2, затрагивающая вопросы представительства в ЕСПЧ, с 1 января 2023 г. утратила силу.

Анализируя многогранную работу российской прокуратуры, можно особо отметить следующие **направления (участки) ее деятельности.**

1. *Работа прокурора с обращениями граждан.* Это обширная по объему деятельность прокуроров по рассмотрению и разрешению письменной или устной информации (жалоб, заявлений), в которых могут содержаться сведения о нарушениях законов, ущемляющих права и свободы граждан и интересы юридических лиц. В этой работе в той или иной мере участвуют практически все прокуроры.

2. *Участие прокуроров в правотворческой деятельности.* Это работа прокуроров по установлению в процессе осуществления своей основной деятельности недостатков (дублирования, пробелов, дефектных норм) в правовом регулировании, подготовке мотивированных предложений, направленных на совершенствование действующей нормативной правовой базы, и доведению этих нововведений до сведения уполномоченных органов.

3. *Международное сотрудничество прокуратуры.* Это

взаимодействие Генеральной прокуратуры РФ (а в установленных случаях – иных органов и организаций прокуратуры) с прокуратурами и иными компетентными органами, организациями других государств, выполняющими схожие функции, международными организациями в целях осуществления возложенных на отечественную прокуратуру функций.

4. *Взаимодействие органов прокуратуры с органами публичной власти и институтами гражданского общества.* Это деятельность прокуроров, направленная:

- 1) на обеспечение более эффективного обмена информацией о состоянии законности;
- 2) на оказание необходимой правовой помощи нуждающимся в ней органам, организациям и лицам;
- 3) на формирование у общественности позитивного образа прокуратуры, в том числе путем создания общественных советов при прокуратурах.

5. *Представительство прокуратуры в органах государственной власти и органах местного самоуправления.* Рассматриваемая деятельность прокуроров выражается, в частности: в совместном обсуждении с органами власти и органами местного самоуправления вопросов, имеющих отношение к осуществлению прокуратурой функций и направлений (участков) деятельности (к примеру, региональных программ борьбы с преступностью); выступлении прокуроров с докладами перед депутатским корпусом о состоя-

нии законности в той или иной сфере и работе органов прокуратуры по ее укреплению; поддержании внесенных в соответствующий орган власти и орган местного самоуправления актов прокурорского реагирования и др.

6. Работа прокуроров по предупреждению правонарушений. Эта деятельность осуществляется путем: формулирования конкретных требований в актах прокурорского реагирования, направленных на устранение нарушений законов и способствующих им обстоятельств; объявления должностным лицам предостережений о недопустимости нарушений закона; выступления прокуроров в СМИ, в трудовых и иных коллективах с лекциями, докладами, беседами на правовые темы (разъяснениями требований законов и ответственности за их неисполнение) и иных профилактических мероприятий.

7. Мониторинг правоприменения, который осуществляется прокурорами во исполнение Указа Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации».

Контрольные вопросы и задания

1. Какими правовыми актами могут устанавливаться функции прокуратуры РФ?
2. Что вы понимаете под функцией прокуратуры?
3. Какие функции прокуратуры вы можете назвать?

4. Перечислите отрасли прокурорского надзора и назовите их отличительные признаки.
5. В чем заключается сущность разделения отраслей прокурорского надзора на направления и поднаправления?
6. Дайте определение направлению (участку) деятельности прокуратуры.
7. В каком соотношении с функциями прокуратуры находятся направления (участки) деятельности?
8. Назовите известные вам направления (участки) деятельности прокуратуры.

Список рекомендуемой литературы

1. *Винокуров А.Ю.* Научно-практический комментарий к Федеральному закону о прокуратуре Российской Федерации. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2025. – 971 с.
2. *Ерғашев Е.Р.* Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник для вузов. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2025. – 468 с.
3. *Винокуров Ю.Е., Винокуров А.Ю.* Прокурорский надзор: учебник для вузов / под редакцией Ю.Е. Винокурова. – 17-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2025. – 549 с.
4. Прокурорский надзор: учебник и практикум для вузов / под редакцией А.Ф. Смирнова, А.А. Усачева. – 3-е изд., пе-

рараб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2025. – 483 с.

Глава 6

Система прокуратуры и ее организационная структура

§ 1. Понятие системы прокуратуры

Согласно части 1 статьи 129 Конституции РФ прокуратура — система органов. Действительно основное функциональное назначение прокуратуры реализуется посредством деятельности специально созданных для этого органов, представляющих собой трехзвенную (за некоторым исключением) конструкцию, на вершине которой находится Генеральная прокуратура РФ, а далее – прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры и прокуратуры районов, городов, другие территориальные прокуратуры и приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры.

При этом в пункте 3 статьи 11 Закона о прокуратуре закреплено, что создание и деятельность органов прокуратуры, не входящих в систему прокуратуры РФ, не допускаются.

Вместе с тем в систему отечественной прокуратуры помимо органов входят также научные и образовательные организации, а также редакции печатных изданий, что прямо

предусмотрено пунктом 1 статьи 11 Закона о прокуратуре.

В настоящее время единственной организацией прокуратуры, осуществляющей образовательную и научную деятельность, является Университет прокуратуры РФ, состоящий из Научно-исследовательского института, Дальневосточного, Иркутского, Казанского, Крымского, Луганского и Санкт-Петербургского юридических институтов (филиалов), юридического факультета, факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации, ряда других подразделений. В силу своего устава⁴⁶ Университет осуществляет научное и методическое обеспечение деятельности прокуратуры, подготовку юридических кадров (в первую очередь для органов прокуратуры), и повышение квалификации действующих прокурорских работников.

В систему прокуратуры также входит редакция журнала «Законность», ведущего свою историю с 1934 г.

Кроме того, функционируют федеральные государственные бюджетные учреждения «Санаторий работников органов прокуратуры Российской Федерации “Истра”» (Московская область), «Санаторий работников органов прокуратуры “Россия”» (Ялта), а также «Санаторий работников органов прокуратуры Российской Федерации “Электроника”» (Хостинский район Сочи), являющиеся юридическими лицами.

⁴⁶ Утвержден приказом Генерального прокурора РФ от 4 октября 2022 г. № 561.

§ 2. Генеральная прокуратура Российской Федерации

Верхним звеном системы органов является Генеральная прокуратура РФ, на которую, помимо выполнения поставленных задач на федеральном уровне, возлагается ответственность за надлежащую организацию работы нижестоящих прокуратур по всем направлениям их деятельности.

Организация и порядок деятельности Генеральной прокуратуры РФ определяется утвержденным приказом Генерального прокурора РФ Регламентом⁴⁷.

Структура Генеральной прокуратуры РФ на протяжении истории современной России неоднократно претерпевала изменения, обусловленные спецификой государственного строительства в нашей стране и с учетом изменений состояния законности. При этом исключительной прерогативой в создании либо ликвидации соответствующих подразделений обладает Генеральный прокурор РФ, который в силу пункта 1 статьи 11 Закона о прокуратуре возглавляет Генеральную прокуратуру РФ.

В центральном аппарате, как еще называют Генеральную прокуратуру РФ, основным местом дислокации которой является Москва, созданы *главные управления, управления,*

⁴⁷ Приказ Генерального прокурора РФ от 11 мая 2016 г. № 276 «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации».

отделы на правах управлений, что прямо вытекает из пункта 4 статьи 14 Закона о прокуратуре.

Всего в центральном аппарате насчитывается 10 *главных управлений* (например, Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства).

Ряд главных управлений, выполняет внутриорганизационные задачи. К их числу можно отнести Главное управление кадров и Главное управление обеспечения деятельности органов и организаций прокуратуры.

Структура главных управлений состоит из управлений, а также отделов, которые, как правило, входят в состав упомянутых управлений, но некоторые имеют самостоятельный статус, в том числе приравненный к управлениям (если это прямо оговаривается). Число управлений в составе главных управлений варьируется от двух до пяти. Также в зависимости от выполняемых задач различается и число самостоятельных отделов.

В центральном аппарате функционируют 10 самостоятельных *управлений*, которые состоят из отделов. Назначение таких управлений преимущественно внешнефункциональное. В качестве примера можно назвать управление по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере. В качестве такого рода подразделений, решающих внутриорганизационные задачи, выступает управление физической защиты и обеспечения безопасности. В каждом управлении (как самостоятельном, так и в составе главного

управления) должно быть не менее двух отделов.

Наконец, в качестве самостоятельных *отделов* в центральном аппарате функционируют первый отдел (на правах управления) и отдел контрольно-ревизионной работы.

Начиная с 2000 г., когда в стране были образованы федеральные округа, в структуре Генеральной прокуратуры РФ существуют соответствующие подразделения, функционирующие в «столицах» таких округов. В середине 2000-х годов это были, как правило, отделы на правах управлений. В настоящее время речь идет об *управлениях Генеральной прокуратуры РФ по федеральным округам* (их шесть – в Дальневосточном, Приволжском, Северо-Западном, Сибирском, Уральском, Центральном федеральных округах) и одном *Главном управлении по Северо-Кавказскому и Южному федеральным округам*⁴⁸. Главной задачей названных подразделений является тесная координация функционирующих в федеральном округе прокуратур субъектов РФ и непосредственное методическое руководство такими прокуратурами. Кроме того, эти подразделения призваны осуществлять тесное взаимодействие с аппаратом полномочного представителя Президента РФ в соответствующем федеральном округе и окружными структурами федеральных органов исполнительной власти (прежде всего относящихся к

⁴⁸ Положение о главном управлении и управлениях Генеральной прокуратуры Российской Федерации по федеральным округам, утв. Генеральным прокурором РФ 11 июля 2022 г.

правоохранительным), которые выступают и в качестве объектов надзора.

Генеральный прокурор РФ имеет первого заместителя и нескольких заместителей, курирующих согласно распределению обязанностей определенные подразделения центрального аппарата. При этом с 2000 г. в каждом федеральном округе работает заместитель Генерального прокурора РФ (исключение – Северо-Кавказский и Южный федеральные округа, которые курирует один заместитель Генерального прокурора).

В Генеральной прокуратуре РФ работают также советники, старшие помощники и старшие помощники по особым поручениям, помощники и помощники по особым поручениям Генерального прокурора РФ. Кроме того, каждый заместитель Генерального прокурора РФ имеет по одному помощнику по особым поручениям. Статус указанных должностных лиц соответствует статусу заместителя начальника управления У каждого подразделения (главные управления, самостоятельные управления и управления в составе главных управлений, отделы) имеются руководители – начальники, а у начальников главных управлений и самостоятельных управлений, и отделов, в свою очередь, есть освобожденные заместители. При этом начальники главных управлений и их заместители, начальники управлений, управлений в составе главных управлений, отделов на правах управлений (в том числе в составе главных управлений) являют-

ся старшими помощниками Генерального прокурора РФ, а заместители начальников управлений, управлений в составе главных управлений, отделов на правах управлений (в том числе в составе главных управлений), начальники отделов в составе главных управлений, управлений и управлений в составе главных управлений являются помощниками Генерального прокурора РФ.

В качестве основных оперативных работников во всех подразделениях Генеральной прокуратуры РФ выступают старшие прокуроры и прокуроры управлений и отделов. Есть также должности старших прокуроров и прокуроров главных управлений.

Работники Главного управления обеспечения деятельности органов и организаций прокуратуры и ряда других подразделений замещают должности федеральной государственной гражданской службы и не являются прокурорскими работниками.

Пунктом 6 статьи 14 Закона о прокуратуре предусмотрено, что в Генеральной прокуратуре РФ на правах структурного подразделения образуется **Главная военная прокуратура**, которая возглавляется заместителем Генерального прокурора РФ – Главным военным прокурором.

Согласно пункту 1 статьи 46.1 Закона о прокуратуре Главный военный прокурор имеет первого заместителя и заместителей, старших помощников по особым поручениям (статус которых соответствует статусу начальников управлений),

и помощников по особым поручениям (статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений).

Непосредственно структуру Главной военной прокуратуры составляют управления, отделы (самостоятельные и в составе управлений), канцелярия и приемная. При этом начальники управлений и самостоятельных отделов являются старшими помощниками, а их заместители, начальники отделов в составе управлений, канцелярии и приемной – помощниками Главного военного прокурора. В управлениях и отделах устанавливаются должности старших военных прокуроров и военных прокуроров.

В Генеральной прокуратуре РФ действует *коллегия* в составе Генерального прокурора РФ (председатель), его первого заместителя и заместителей, а также других прокурорских работников, назначаемых Генеральным прокурором РФ (пункт 3 статьи 14 Закона о прокуратуре). Коллегия является совещательным органом и на основании ее решений Генеральный прокурор РФ издает приказы.

На основании пункта 7 статьи 14 Закона о прокуратуре в Генеральной прокуратуре РФ функционирует *Научно-консультативный совет*, в задачу которого входит рассмотрение вопросов, связанных с организацией и деятельностью органов прокуратуры. К его работе помимо прокурорских работников Генеральной прокуратуры РФ, а также Университета прокуратуры РФ, привлекаются ученые – представители известных научных школ по различным от-

раслям права.

§ 3. Территориальные органы прокуратуры

Исходя из пункта 1 статьи 11 Закона о прокуратуре, к территориальным прокуратурам относятся прокуратуры субъектов РФ, представляющие региональное звено, и прокуратуры городов, районов, другие территориальные прокуратуры, являющиеся территориальными прокуратурами районного звена.

Территориальная прокуратура регионального звена расположена в каждом субъекте РФ (за исключением Архангельской области и Ненецкого автономного округа, где приказом Генерального прокурора РФ создана объединенная прокуратура, юрисдикция которой распространяется сразу на два региона).

Согласно статье 15 Закона о прокуратуре такие прокуратуры возглавляют прокуроры субъектов РФ, имеющие первых заместителей и заместителей.

В прокуратурах субъектов РФ имеются управления и отделы (на правах управлений, в составе управлений). При этом начальники управлений и отделов на правах управлений являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов в составе управлений – помощниками прокуроров субъектов РФ.

В указанных прокуратурах устанавливаются должности старших помощников и помощников прокурора, старших прокуроров и прокуроров управлений и отделов. Прокуроры субъектов РФ могут иметь помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений.

Такая структура в большей степени характерна для прокуратур крупных (с точки зрения населения, объектов надзора и ряда других факторов) субъектов РФ, например прокуратур Москвы и Санкт-Петербурга. В то же время в малонаселенных субъектах РФ в аппарате соответствующей прокуратуры могут отсутствовать управления, а отдельные направления прокурорской деятельности закрепляются за старшими помощниками и помощниками прокурора. В качестве примера можно назвать прокуратуру Чукотского автономного округа.

Исходя из приведенной специфики, все прокуратуры субъектов РФ с учетом уровня нагрузки и степени значимости делятся на следующие группы:

- 1) прокуратуры Москвы и Санкт-Петербурга, Московской и Ленинградской областей;
- 2) прокуратуры республик в составе России, краев и крупных областей (I группы, например Волгоградской и Нижегородской), Севастополя;
- 3) прокуратуры всех остальных областей (II группы, например Липецкой и Тамбовской), автономных округов и ав-

тономной области.

В прокуратурах субъектов РФ образуются коллегии в составе прокурора субъекта РФ (председатель), его первого заместителя и заместителей (по должности) и других прокурорских работников, назначаемых прокурором субъекта РФ (пункт 2 статьи 15 Закона о прокуратуре).

Согласно части 2 статьи 36 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» при введении чрезвычайного положения на территории нескольких субъектов РФ Генеральным прокурором РФ может быть создана межрегиональная прокуратура территории, на которой введено чрезвычайное положение. Практики применения приведенной нормы до настоящего времени не было, однако в качестве определенной аналогии можно привести временно функционировавшую в 1990-е годы. Кавказскую межрегиональную прокуратуру, основной целью деятельности которой было обеспечение законности в сфере межнациональных отношений на территории Северного Кавказа.

Прокуратуры городов и районов являются основными представителями территориальных прокуратур районного звена. Вместе с тем, как уже отмечалось выше, пункт 1 статьи 11 Закона о прокуратуре допускает существование «других территориальных прокуратур».

Так, в крупных городах (например, Красноярск и Омск) помимо прокуратуры города функционируют подчиняющи-

еся этой прокуратуре прокуратуры городских районов. То есть фактически имеет место разделение районного звена. Приказом Генерального прокурора в январе 2025 г. в этой части была проведена некоторая оптимизация, в результате которой в ряде крупных городов (например, Пенза и Тольятти) были ликвидированы городские прокуратуры с сохранением подчинявшихся им прокуратур районов в городах.

Еще одной разновидностью территориальных прокуратур районного звена являются прокуратуры автономных округов. При этом они имеют различающийся статус. Так, в Москве функционируют прокуратуры административных округов, которые по статусу приравнены к прокуратурам городов с районным делением, поскольку на каждую такую прокуратуру замыкаются несколько межрайонных прокуратур. В то же время в Краснодаре созданы прокуратуры административных округов, которые подчиняются прокуратуре Краснодара, т. е. имеют статус прокуратуры района в городе.

Численность территориальных прокуратур районного звена не имеет прямой зависимости от группы, в которую входит соответствующая прокуратура субъекта РФ. Например, в структуру прокуратуры Республики Алтай, относящейся к I группе, входят одна прокуратура города и девять районных прокуратур. А входящая в III группу прокуратура Пензенской области имеет в своей структуре одну городскую, две межрайонных и 29 районных прокуратур.

Статья 16 Закона о прокуратуре определяет, что прокуратуры городов и районов⁴⁹ возглавляют соответствующие прокуроры. В указанных прокуратурах устанавливаются должности первого заместителя и заместителей прокуроров, начальников отделов, старших помощников и помощников прокуроров. Необходимо учитывать, что многие прокуратуры являются малосоставными, где помимо прокурора района работают два-три старших помощника (помощника). В то же время крупные межрайонные прокуратуры, например в Москве, могут насчитывать несколько десятков оперативных работников.

Что касается отделов в структуре прокуратур районного звена, то они создаются, как правило, в прокуратурах крупных городов и прокуратурах административных округов Москвы.

§ 4. Специализированные органы прокуратуры

Помимо территориальных прокуратур регионального и районного звеньев в системе прокуратуры РФ созданы и функционируют специализированные прокуратуры, на которые в части структурирования и прокурорских должностей также распространяются положения статей 15 и 16 Закона о

⁴⁹ Другие территориальные прокуратуры законодатель не упомянул, что не исключает их из-под действия рассматриваемой нормы.

прокуратуре.

Согласно статье 46 Закона о прокуратуре систему *органов военной прокуратуры* составляют Главная военная прокуратура, военные прокуратуры военных округов, флотов, Ракетных войск стратегического назначения, Московская городская военная прокуратура и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов РФ, военные прокуратуры объединений, соединений, гарнизонов и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам городов и районов.

В настоящее время региональное (или окружное) звено представляют военные прокуратуры Восточного, Ленинградского, Московского, Центрального и Южного военных округов, Балтийского, Северного, Тихоокеанского, а также Черноморского флотов, Объединенной группировки войск (сил) Ракетных войск стратегического назначения и Московская городская военная прокуратура.

Образование, реорганизация и ликвидация органов военной прокуратуры, определение их статуса, компетенции, структуры и штатов, утверждение перечня воинских должностей органов военной прокуратуры, за исключением воинских должностей, подлежащих замещению высшими офицерами, осуществляются Генеральным прокурором РФ, иные организационно-штатные вопросы решаются заместителем Генерального прокурора РФ – Главным военным прокурором в пределах установленной численности органов военной

прокуратуры РФ.

Соответственно районное (или гарнизонное) звено органов военной прокуратуры представляют военные прокуратуры объединений, соединений, гарнизонов и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам городов и районов, которые подчиняются вышестоящих военным прокуратурам регионального (окружного) звена. В таких военных прокуратурах по решению Главного военного прокурора могут создаваться прокурорские участки.

Кроме того, в местностях, где в силу исключительных обстоятельств не действуют иные органы прокуратуры РФ, а также за пределами страны, где в соответствии с международными договорами находятся войска РФ, осуществление функций прокуратуры может быть возложено Генеральным прокурором РФ на органы военной прокуратуры.

Что касается наличия представительства военной прокуратуры за рубежом, то они действуют в республиках Беларусь, Казахстан, Молдова (Приднестровье), Таджикистан и ряде других государств.

В пункте 4 статьи 46 Закона о прокуратуре подчеркивается, что свои полномочия органы военной прокуратуры осуществляют в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, созданных в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

Еще одну многочисленную группу специализирован-

ных прокуратур с двухзвенной конструкцией представляют *транспортные прокуратуры*. К прокуратурам регионального звена относятся Восточно-Сибирская, Дальневосточная, Западно-Сибирская, Московская межрегиональная, Приволжская, Северо-Западная, Уральская, Южная транспортные прокуратуры, которые были созданы приказом Генерального прокурора РФ в 2007 г. (после шестилетнего перерыва, вызванного проведенной в 2001 г. реструктуризацией, следствием которой была ликвидация транспортных прокуратур регионального звена с переподчинением оставшихся транспортных прокуратур районного звена соответствующим прокурорам субъектов РФ).

Абсолютное большинство транспортных прокуратур районного звена носят названия, привязанные к месту их дислокации (например, Сыктывкарская транспортная прокуратура в составе Северо-Западной транспортной прокуратуры), и осуществляют деятельность по всем присущим транспортным прокуратурам направлениям в сфере транспорта и таможни. Вместе с тем, принимая во внимание региональную специфику, могут создаваться прокуратуры с определенной специализацией. В качестве примера можно назвать Московскую транспортную прокуратуру по надзору за исполнением законов на воздушном и водном транспорте, которая входит в структуру Московской межрегиональной транспортной прокуратуры.

Также в определенной мере двухзвенную конструкцию,

хотя и обладающую однородностью, представляют ***природоохранные прокуратуры***.

В настоящее время к прокуратурам регионального звена относятся созданные по так называемому бассейновому принципу Амурская бассейновая, а также Байкальская и Волжская межрегиональные природоохранные прокуратуры, в подчинении которых находятся природоохранные прокуратуры районного звена (всего 34 прокуратуры). Вместе с тем значительно большее количество функционирующих природоохранных прокуратур районного звена (более 50) подчиняются прокурорам субъектов РФ. Например, в Республике Татарстан действуют две прокуратуры, одна из которых подчиняется Волжскому межрегиональному природоохранному прокуратуру, а другая – республиканскому прокурору. В России есть несколько субъектов, где функционируют по две природоохранные прокуратуры районного звена (например, Республика Коми, Пермский край, Оренбургская область и др.).

До 2019 г. статус приравненной к прокуратурам субъектов РФ имела прокуратура комплекса «Байконур», действующая на территории Республики Казахстан (Ленинск), которая по-прежнему остается единственной за пределами РФ не военной прокуратурой, относясь к группе ***прокуратур по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах*** (к ним также отнесены прокуратуры по надзору в закрытых административно-территориальных образованиях). В зави-

симости от количества и значимости поднадзорных объектов, имеющих оборонное и иное стратегическое значение, связанных с соблюдением строгого режима секретности, в отдельных регионах могут функционировать две и более таких прокуратуры, которые подчиняются соответствующим прокуратурам субъектов РФ, а до 2001 г. находились в прямом подчинении у специализированного подразделения Генеральной прокуратуры РФ. Например, в структуру прокуратуры Московской области входят три прокуратуры по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах.

Достаточно большую по численности группу *специализированных прокуратур районного звена*, входящих в структуру прокуратур субъектов РФ, составляют прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях. В отдельных регионах создано несколько таких прокуратур (например, в Пермском крае и Свердловской области их по пять), что обусловлено исторически сложившейся с давнего (иногда – дореволюционного) времени концентрацией учреждений, исполняющих уголовные наказания, связанные с лишением свободы.

В качестве специализированных прокуратур районного звена следует рассматривать подчиняющиеся прокурорам субъектов РФ прокуратуры метрополитена (Москва и Санкт-Петербург), Аксарайскую прокуратуру по надзору за соблюдением законов на Аксарайском газоконденсатном комплексе (Астраханская область), Воркутинскую межрайон-

ную прокуратуру по надзору за исполнением законов в угледобывающей отрасли (Республика Коми), Донецкую межрайонную прокуратуру по надзору за исполнением законов в угледобывающей отрасли (Донецкая Народная Республика), Кемеровскую межрайонную прокуратуру по надзору за исполнением законов в угледобывающей отрасли (Кемеровская область), Луганскую межрайонную прокуратуру по надзору за исполнением законов в угледобывающей отрасли (Луганская Народная Республика) и прокуратуру космодрома «Восточный» (Амурская область).

Таким образом, система специализированных прокуратур весьма разнообразна. Общие организационные начала их работы излагаются в организационно-распорядительных документах Генерального прокурора РФ.

Основные приказы Генерального прокурора РФ:

- от 7 мая 2008 г. № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур»;
- от 10 октября 2019 г. № 715 «Об организации деятельности прокуратур городов с районным делением».

Контрольные вопросы и задания

1. Что вы понимаете под системой прокуратуры РФ?
2. Какие элементы помимо органов прокуратуры составляют систему прокуратуры РФ?

3. Дайте характеристику Генеральной прокуратуре РФ.
4. Опишите структуру прокуратуры субъекта РФ.
5. Что представляет собой типичная прокуратура города (района)?
6. Раскройте систему специализированных прокуратур.

Список рекомендуемой литературы

1. *Винокуров А.Ю.* Научно-практический комментарий к Федеральному закону о прокуратуре Российской Федерации. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2025. – 971 с.
2. *Ергашев Е.Р.* Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник для вузов. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2025. – 468 с.
3. *Винокуров Ю.Е., Винокуров А.Ю.* Прокурорский надзор: учебник для вузов / под редакцией Ю.Е. Винокурова. – 17-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2025. – 549 с.
4. Прокурорский надзор: учебник и практикум для вузов / под редакцией А.Ф. Смирнова, А.А. Усачева. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2025. – 483 с.

Глава 7

Государственная служба в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации

§ 1. Понятие и содержание службы в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации

Согласно статье 40 Закона о прокуратуре *служба в органах и организациях прокуратуры является федеральной государственной службой.*

Немаловажным является вопрос о видовой принадлежности службы в органах и организациях прокуратуры, поскольку согласно статье 2 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» предусматривается наличие двух видов государственной службы:

- государственная гражданская служба;
- военная служба.

Кроме того, в указанной норме говорится о *государственной службе иных видов.*

Каждому из перечисленных видов государственной службы должен корреспондировать самостоятельный законодательный акт, характеризующий особенности ее прохождения, что обуславливает необходимость поиска правовой природы, проходимой прокурорами и иными должностными лицами службы в рамках военной и государственной гражданской служб.

Действительно, в системе органов прокуратуры РФ функционируют специализированные военные прокуратуры, в которых предполагается, что основной оперативный состав проходит военную службу. Это связано с тем, что одним из обязательных атрибутов этой службы является наличие у соответствующих работников воинских званий, в отличие от их «гражданских» коллег, которые обладают классными чинами.

В пункте 1 статьи 48 Закона о прокуратуре закреплено, что военными прокурорами назначаются граждане России, годные по состоянию здоровья к военной службе, поступившие на военную службу, имеющие офицерское звание и отвечающие требованиям статьи 40.1 Закона о прокуратуре. В то же время пунктом 8 названной статьи определено, что офицеры органов военной прокуратуры имеют статус военнослужащих, проходят службу в органах военной прокуратуры в соответствии с Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» и обладают правами и социальными гарантиями, уста-

новленными Федеральным законом от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», Законом о прокуратуре и иными нормативными правовыми актами РФ.

При этом численность военнослужащих и лиц гражданского персонала органам военной прокуратуры долгое время выделялась за счет и пропорционально численности Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований и включалась в штатную численность названных структур. С 2017 г. работники органов военной прокуратуры входят в общий штат органов прокуратуры, который согласно Указу Президента РФ от 7 ноября 2022 г. № 802 «О штатной численности органов прокуратуры Российской Федерации» составляет 54 198 единиц, в том числе органов военной прокуратуры в количестве 3583 единицы, 2418 из которых приходятся на военнослужащих.

С 2005 г. в органах прокуратуры введена федеральная государственная гражданская служба. В настоящее время полный перечень соответствующих должностей закреплен в Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы⁵⁰. В Генеральной прокуратуре РФ и прокуратурах регионального звена все государственные гражданские должности разделены на «руководителей», «специалистов» и «обеспечивающих специалистов». В прокуратурах районного звена имеются должности «специалистов» и «обеспечивающих специалистов». Каждая из названных категорий

⁵⁰ Утвержден Указом Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574.

включает в себя несколько конкретных должностей. Например, в прокуратуре субъекта РФ категорией «специалисты» охватываются должности начальника отдела в управлении и его заместителя, главного и ведущего специалистов, а также специалистов.

Что касается собственно прокурорских работников, то их принадлежность к тому или иному виду государственной службы пока не определена. Как один из вариантов рассматривался вопрос о введении в законодательный оборот нового самостоятельного термина «прокурорская служба». Однако допускалось и распространение на указанных должностных лиц статуса государственных гражданских служащих. По смыслу статьи 2 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» можно говорить об отнесении таких прокурорских работников к «иному виду федеральной государственной службы».

Говоря о содержательной стороне службы в органах и организациях прокуратуры, следует отметить, что прокурорские работники, а равно другие сотрудники, обладающие статусом федерального государственного служащего, обязаны:

– соответствовать занимаемой должности, что проверяется как повседневной практикой исполнения возложенных на них служебных обязанностей, оговоренных трудовым договором и приказом (распоряжением) руководителя о распре-

делении обязанностей, так и периодически (не реже одного раза в пять лет) проводимыми аттестациями;

– соблюдать ограничения и запреты, связанные с прохождением государственной службы.

Статьей 54 Закона о прокуратуре определены должности, которые охватываются понятием «прокурорский работник». Речь идет обо всех работниках органов и организаций прокуратуры, которые в связи с занимаемой должностью имеют классные чины либо воинские звания. В эту категорию помимо оперативных работников (прокуроров), выполняющих возложенные на прокуратуру задачи, входят научные и педагогические кадры. Остальные служащие наряду с прокурорскими работниками и техническим персоналом имеют статус работника прокуратуры, поскольку работают по трудовому договору в органах и организациях прокурорской системы. Сопричастность всех названных лиц к выполняемому общему делу символизируется отмечаемым ежегодно **12 января** профессиональным праздником – *Днем работника прокуратуры Российской Федерации*, который включен в календарь с 1996 г.⁵¹

Только добросовестное отношение каждого работника прокуратуры к порученному делу, а также безупречное поведение его вне рамок служебных отношений соответствует высокому престижу и заслуженному авторитету прокурор-

⁵¹ Указ Президента РФ от 29 декабря 1995 г. № 1329 «Об установлении Дня работника прокуратуры Российской Федерации».

ской службы.

В силу статьи 40.4 Закона о прокуратуре лицо, впервые назначаемое на должность прокурора, принимает **Присягу прокурора** следующего содержания.

«Посвящая себя служению Закону, торжественно клянусь:

- свято соблюдать Конституцию Российской Федерации, законы и международные обязательства Российской Федерации, не допуская малейшего от них отступления;
- непримиримо бороться с любыми нарушениями закона, кто бы их ни совершил, добиваться высокой эффективности прокурорского надзора;
- активно защищать интересы личности, общества и государства;
- чутко и внимательно относиться к предложениям, заявлениям и жалобам граждан, соблюдать объективность и справедливость при решении судебных людей;
- строго хранить государственную и иную охраняемую законом тайну;
- постоянно совершенствовать свое мастерство, дорожить своей профессиональной честью, быть образцом неподкупности, моральной чистоты, скромности, свято беречь и приумножать лучшие традиции прокуратуры.

Сознаю, что нарушение Присяги несовместимо с дальнейшим пребыванием в органах прокуратуры».

Порядок принятия Присяги прокурора устанавливается

§ 2. Требования к кандидатам на должность прокуроров

Как было отмечено выше, прокурорами являются оперативные работники органов прокуратуры, которые в зависимости от конкретно занимаемой должности реализуют те или иные полномочия, связанные с осуществлением возложенных на прокуратуру функций и иных направлений (участков) деятельности. В связи с этим важным является вопрос о *требованиях, предъявляемых к лицам, назначаемым на должности прокуроров.*

Статья 40.1 Закона о прокуратуре определяет, что *прокурорами могут быть граждане России, получившие по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам высшее юридическое образование по специальности «Юриспруденция», или высшее образование по направлению подготовки «Юриспруденция» квалификации «магистр» при наличии диплома бакалавра по направлению подготовки «Юриспруденция», или высшее образование по специальностям, входящим в укрупненную группу специальностей «Юриспруденция» с присвоением квалификации «юрист», обладающие необходимыми профессиональными и*

⁵² См.: Приказ Генерального прокурора РФ от 7 сентября 2023 г. № 606 «Об утверждении Порядка принятия Присяги прокурора».

моральными качествами, способные по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них служебные обязанности.

Таким образом, можно сделать выводы, что:

– законодатель допускает поступление на прокурорские должности лиц, окончивших как государственные, так и негосударственные организации системы высшего образования. Лица, имеющие диплом бакалавра, для поступления на службу должны также окончить программу магистратуры;

– претендент на должность прокурора обязан иметь хорошие знания, позволяющие ему надлежащим образом исполнять служебные обязанности. Речь идет о знании им основ организации и деятельности прокуратуры, процессуального законодательства, поскольку работа прокуроров сопряжена с участием в судах по уголовным, гражданским и иным делам. Для подтверждения уровня юридической подготовки кандидата может проводиться тестирование;

– поступающее в органы прокуратуры лицо должно обладать необходимыми моральными качествами, что предполагает наличие у него положительной характеристики с места учебы, службы или предыдущей работы, отсутствие в его биографии фактов противоправных деяний;

– претендент на прокурорскую должность обязан пройти медицинское освидетельствование, которое подтвердит его способность по состоянию здоровья исполнять служебные обязанности⁵³.

⁵³ Постановление Правительства РФ от 26 августа 2013 г. № 733 «О медицин-

Закон о прокуратуре содержит исчерпывающий (т. е. не подлежащий произвольному расширению) *перечень обстоятельств, препятствующих поступлению на службу в органы прокуратуры и нахождению на указанной службе*. К ним относятся:

- наличие гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина России на территории иностранного государства;
- решение суда о признании лица недееспособным или ограниченно дееспособным;
- решение суда о лишении лица права занимать государственные должности государственной службы в течение определенного срока;
- наличие судимости, в том числе снятой (погашенной);
- наличие заболевания, препятствующего поступлению на службу в органы и организации прокуратуры;
- близкое родство или свойство (родители, супруги, братья, сестры, дети, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с работником органа прокуратуры, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;
- отказ от прохождения процедуры оформления допуска к

ском освидетельствовании лиц на предмет наличия (отсутствия) заболевания, препятствующего поступлению на службу в органы и организации прокуратуры Российской Федерации и исполнению служебных обязанностей прокурорского работника».

сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение служебных обязанностей по должности, на которую претендует лицо, связано с использованием таких сведений;

– прекращение гражданства РФ.

Закон о прокуратуре также содержит требования, предъявляемые к кандидатам на различные прокурорские должности.

С принятыми на службу в органы прокуратуры лицами заключается *трудовой договор на неопределенный срок или на срок не более пяти лет*. При этом обязательным является прохождение испытательного срока в течение, как правило, шести месяцев, по окончании которого молодой специалист проходит первую аттестацию, подтверждающую его профессиональные кондиции либо констатирующую несоответствие занимаемой должности.

Специальные требования законодательно предусмотрены для отдельных категорий претендентов на руководящие должности. Так, прокурором районного звена помимо соответствия изложенным выше общим требованиям может стать лицо не моложе 27 лет, имеющее стаж службы (работы) не менее пяти лет в органах и организациях прокуратуры на должностях, по которым предусмотрено присвоение классных чинов (воинских званий). Однако в порядке исключения на означенную должность может быть назначено лицо моложе 27 лет либо имеющее стаж службы (работы) менее пяти

лет в органах и организациях прокуратуры на должностях, по которым предусмотрено присвоение классных чинов (воинских званий), или стаж службы (работы) не менее пяти лет в органах государственной власти на должностях, требующих юридического образования. Дополнительным условием для кандидатов на такие должности с 2010 г. Генеральный прокурор РФ установил обязательное прохождение курса повышения квалификации в Университете прокуратуры РФ. На должности прокуроров регионального звена назначаются лица не моложе 30 лет, имеющие стаж службы (работы) не менее семи лет в органах и организациях прокуратуры на должностях, по которым предусмотрено присвоение классных чинов (воинских званий).

С 2015 г. вступили в силу изменения в Закон о прокуратуре, которыми впервые закреплены требования к кандидатурам на должности Генерального прокурора РФ и его заместителей. Руководителем прокурорской системы может быть назначено лицо, достигшее возраста 35 лет. В свою очередь для должности заместителя Генерального прокурора РФ также установлена 35-летняя возрастная планка, однако, помимо этого, соответствующий кандидат должен иметь стаж службы (работы) не менее 10 лет в органах и организациях прокуратуры на должностях, по которым предусмотрено присвоение классных чинов (воинских званий).

§ 3. Ограничения и запреты, связанные со службой в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации

Статья 40.2 Закона о прокуратуре определяет, что *на прокурорских работников распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Законом о противодействии коррупции, федеральными законами от 14 июля 2022 г. № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» и от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» для государственных служащих.*

Так, согласно статье 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» **прокурорам запрещено:**

- участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации, за исключением случаев, установленных федеральным законом;
- осуществлять предпринимательскую деятельность;
- приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход;
- быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность;

– получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения);

– выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории России за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с федеральным законодательством, по договоренности государственных органов федерального и регионального уровней или муниципальных органов с государственными или муниципальными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями;

– использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам;

– разглашать или использовать в целях, не связанных со службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

– допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в СМИ, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вы-

шестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором служащий замещает должность, если это не входит в его должностные обязанности;

- принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями, а также совершать ряд иных запрещенных действий.

В силу статьи 18 указанного Закона ***прокуроры обязаны:***

- исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне;

- исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности;

- осуществлять профессиональную служебную деятельность в рамках установленной федеральным законодательством компетенции государственного органа (органа прокуратуры);

- обеспечивать равное, беспристрастное отношение ко всем физическим и юридическим лицам, не оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, организациям и гражданам;

- не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей;
- соблюдать ограничения, установленные федеральными законами;
- соблюдать нейтральность, исключаящую возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций;
- не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство;
- проявлять корректность в обращении с гражданами;
- проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов России;
- учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, а также конфессий;
- способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию;
- не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа;
- соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации.

Статья 20 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-

ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» возлагает на прокуроров обязанность ежегодно, не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, представлять в кадровые службы сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи (супруг и несовершеннолетние дети) в порядке, предусмотренном Положением о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера⁵⁴.

Непредставление прокурором сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в случае, если представление таких сведений обязательно, либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений является серьезным правонарушением, влекущим увольнение прокурора со службы.

В предусмотренных Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их расходам» случаях прокурорские работники обяза-

⁵⁴ Утверждено Указом Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 559.

ны представлять в кадровые подразделения соответствующие данные. Нарушение установленного порядка представления сведений является правонарушением, влекущим за собой увольнение с государственной службы.

§ 4. Основные виды кадровой работы в органах прокуратуры

Важной составляющей внутриорганизационной работы в прокурорской системе является **работа с кадрами (кадровая работа)**. Главное управление кадров Генеральной прокуратуры РФ состоит из: управления кадров центрального аппарата и территориальных органов прокуратуры; управления по обеспечению единой кадровой политики в системе прокуратуры Российской Федерации; управления служебных проверок и профилактики коррупционных и иных правонарушений; отдела пенсионного обеспечения.

Организация работы с кадрами в прокуратурах регионального звена строится исходя из задач, стоящих перед такими органами на соответствующем уровне, а состав кадровых подразделений зависит от общей штатной численности личного состава таких прокуратур. Как правило, речь идет об отделах на правах управлений, однако в крупных прокуратурах субъектов РФ могут создаваться управления кадров, состоящие из нескольких подразделений. В малосоставных прокуратурах обязанности по ведению кадровой работы воз-

лагаются на старших помощников и помощников прокурора.

Работа с кадрами состоит из ряда обязательных компонентов – основных видов кадровой работы, к которым традиционно относятся:

- подбор и расстановка кадров;
- подготовка, повышение квалификации (дополнительное профессиональное образование) и профессиональная переподготовка работников прокуратуры;
- работа с кадровым резервом;
- аттестация работников прокуратуры;
- психологическое сопровождение прокурорской деятельности;
- воспитательная (включая государственно-патриотическое воспитание) работа и предотвращение коррупционных нарушений у прокурорских работников;
- проведение служебных расследований в отношении прокурорских работников;
- работа по пенсионному обеспечению прокурорских работников и государственных гражданских служащих;
- учет кадров.

Надлежащая организация кадровой работы на всех ее направлениях позволяет избегать поступления на службу, а также нахождения на ней лиц, не отвечающих высоким требованиям прокурорского работника.

Подбор и расстановка кадров не случайно отнесены к важнейшим видам кадровой работы, поскольку от грамот-

ного подхода к этому вопросу зависит качество поступающих на службу в органы прокуратуры специалистов и правильное применение их основных положительных профессиональных навыков. Поэтому при подборе претендентов на конкретную должность должны изначально формулироваться конкретные требования к уровню подготовки кандидата на должность. В этом смысле положительный эффект должна давать открытость процесса подбора кадров, когда на сайте конкретной прокуратуры размещается информация о наличии вакансий с указанием требований к претенденту. Важное значение должно иметь и наличие конкурсных начал, которое предполагает возможность выбора из числа нескольких претендентов наиболее достойного.

Что касается расстановки кадров, то здесь речь идет о наиболее рациональном использовании профессиональных навыков работников прокурором (начальником структурного подразделения прокуратуры), что особенно важно на районном уровне, где в силу ограниченности штатной численности каждый работник должен уметь выполнять одновременно сразу несколько функциональных задач.

Работа с кадровым резервом подразумевает постановку на учет работников прокуратуры либо лиц, претендующих на замещение прокурорских должностей. Действительно, в кадровые службы периодически обращаются граждане, имеющие высшее юридическое образование и желающие работать в органах прокуратуры. В подобных случаях, если

не имеется законодательно закрепленных препятствий для возможного зачисления таких претендентов на службу, но при отсутствии в данный временной период соответствующих вакансий, такие лица зачисляются в резерв и при освобождении кем-то из действующих работников должностей им может быть предложено заместить выбывших.

В то же время является существенной работа с резервом на замещение вышестоящих должностей, что относится преимущественно к действующим работникам. Поскольку процесс службы в органах прокуратуры является динамичным и в силу тех или иных причин (выход на пенсию, перевод на вышестоящую должность или в другую местность и т. д.) происходит освобождение должностей, необходимо наличие соответствующего кадрового резерва, позволяющего замещать выбывших.

Аттестация работников прокуратуры является обязательным условием прохождения ими службы и призвана способствовать укреплению служебной дисциплины, формированию кадрового резерва.

Первичная аттестация после приема на работу проводится после прохождения прокурорским работником испытательного срока, продолжительность которого составляет, как правило, *не менее шести месяцев*. Для работников, ранее проходивших службу в правоохранительных органах и ряде иных структур, могут индивидуально устанавливаться более сокращенные сроки. В последующем аттестации долж-

ны проводиться *не реже чем один раз в пять лет*, что является общим требованием для всех государственных служащих. Вместе с тем, если возникает необходимость назначения прокурорского работника на вышестоящую должность либо имеются серьезные сомнения в его профессиональной пригодности, названная процедура по инициативе руководителя может быть проведена досрочно.

Психологическое сопровождение прокурорской деятельности имеет важное значение на этапе подбора кадров среди претендентов на службу в органах прокуратуры, поскольку позволяет выявлять у таких лиц характерные элементы несовместимости с прокурорской деятельностью, неправильные социальные установки. Кроме того, неотъемлемой задачей входящих в штат органов прокуратуры психологов является своевременное выявление проблем психологического свойства у действующих прокурорских работников, которые смогут формироваться на фоне высоких нагрузок, обусловленных спецификой их деятельности.

Проведение служебных расследований в отношении прокурорских работников осуществляется в случае наличия информации о совершении ими дисциплинарных проступков, а также административных правонарушений и уголовно наказуемых деяний.

Статья 42 Закона о прокуратуре устанавливает, что *проверка сообщения о факте правонарушения, совершенного прокурором, является исключительной компетенцией орга-*

нов прокуратуры.

Законодательно предусмотрено отстранение прокурора по решению руководителя органа прокуратуры от должности на срок *до одного месяца* до решения вопроса о наложении дисциплинарного взыскания. А в случае возбуждения в отношении прокурора уголовного дела он может быть отстранен от должности на период проведения соответствующего процессуального расследования. При этом закон предписывает в указанные сроки выплачивать отстраненному прокурору денежное содержание в размере должностного оклада, доплаты за классный чин (оклада по воинскому званию) и доплаты (надбавки) за выслугу лет.

Работа по *пенсионному обеспечению прокурорских работников и государственных гражданских служащих* связана с необходимостью надлежащего учета прокурорских работников и иных лиц, получающих в силу Закона о прокуратуре и пенсионного законодательства право на пенсию. С учетом того, что многие прокурорские работники достигают права на служебную пенсию в работоспособном возрасте, они продолжают исполнять свои служебные обязанности и получают надбавки в размере половины пенсии, которая могла бы им начисляться в случае увольнения. Этим достигается сохранение в органах прокуратуры профессионалов, а также осуществляется их материальное стимулирование.

Учет кадров является неотъемлемой составляющей рас-

смаатриваемой деятельности, поскольку позволяет иметь четкое представление о реальной штатной численности действующих сотрудников, о наличии вакансий в тех или иных органах прокуратуры, о количестве поощренных и дисциплинарно наказанных за определенный период работников, о фактах совершения прокурорами и иными служащими уголовно наказуемых деяний и административных проступков и ряде других важных вопросов.

§ 5. Подготовка, повышение квалификации (дополнительное профессиональное образование) и профессиональная переподготовка прокурорских работников

В 1996 г. по инициативе Генеральной прокуратуры РФ с учетом увеличения штатной численности органов прокуратуры на уровне Правительства РФ было принято решение о создании на базе Московской государственной юридической академии (в настоящее время – Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина), а также Иркутского и Санкт-Петербургского институтов повышения квалификации прокурорских работников (сегодня – Иркутский и Санкт-Петербургский юридические институты (филиалы) Университета прокуратуры РФ) специа-

лизованных факультетов, главной задачей которых является целевая подготовка кадров для прокуратур регионального звена. При этом именно на соответствующие прокуратуры ложится ответственность за проведение отбора кандидатур абитуриентов, а в последующем – за трудоустройство выпускников. Закон о прокуратуре предусматривает обязательный пятилетний срок работы молодых специалистов в органах прокуратуры либо оплату в полном объеме затраченных на их обучение бюджетных средств (в случае отказа от прохождения прокурорской службы).

В составе Академии Генеральной прокуратуры РФ в 2007 г. был создан Юридический институт (ныне – Юридический факультет), а в 2014 г. – Крымский юридический институт (филиал). В 2015 г. был создан Казанский юридический институт (филиал), в 2021 г. – Дальневосточный юридический институт (филиал) Университета прокуратуры РФ, а в 2023 г. – Луганский юридический институт (филиал).

Кадры органов военной прокуратуры традиционно готовятся в Военном университете имени князя Александра Невского Минобороны России, хотя на службу могут приниматься и выпускники других вузов, пригодные по состоянию здоровья к прохождению военной службы.

Как и другие государственные служащие, прокурорские работники должны повышать свое профессиональное мастерство, чему служит в том числе система повышения квалификации, которая включает в себя индивидуальную и

групповую учебу по специальным планам, стажировку в органах и организациях прокуратуры, а также обучение в межрегиональных центрах профессионального обучения прокурорских работников и федеральных государственных служащих и на факультетах повышения квалификации.

Следует отметить, что поскольку служебная деятельность прокуроров связана с применением законодательства, отслеживание ими вносимых изменений, вновь принимаемых документов является обязательным условием надлежащего ее осуществления. Это особенно важно для прокурорских работников регионального и районного звеньев, поскольку в субъектах РФ в силу федеративного устройства государства действует собственное законодательство, обладающее высокой динамикой роста.

Иметь должное представление о складывающейся надзорной и иной практике позволяет изучение таких периодических изданий, как журналы «Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации», «Законность» и «Прокурор», а также официальных сайтов прокуратур.

Вместе с тем наличие у каждого прокурорского работника индивидуального плана учебы (что особенно важно для вновь поступивших в органы прокуратуры работников) позволяет обеспечить непрерывность процесса совершенствования профессиональных навыков. Групповые обучающие занятия могут проводиться как в самих прокуратурах, так и совместно с работниками других органов.

В настоящее время межрегиональные центры профессионального обучения прокурорских работников и федеральных государственных гражданских служащих функционируют при так называемых базовых прокуратурах субъектов РФ, расположенных в Екатеринбурге, Санкт-Петербурге, Саратове и Хабаровске. Их основной задачей является обеспечение процесса повышения квалификации молодых специалистов. Понятие «базовая прокуратура» применяется и в отношении прокуратур районного звена, которые выбираются в качестве площадки для отработки новых методик осуществления надзора и иной функциональной деятельности с последующим распространением передового опыта на остальные органы прокуратуры региона и возможным его внедрением в прокурорской системе в целом.

Роль подразделений повышения квалификации (получения дополнительного профессионального образования) выполняют входящие в состав Университета прокуратуры РФ Факультет профессиональной переподготовки и повышения квалификации (Москва), на базе которого с 2010 г. с целью повышения требований к кандидатам на должность прокуроров районного звена организованы трехмесячные (в настоящее время программа несколько сокращена) курсы подготовки, а также Дальневосточный, Иркутский, Казанский, Крымский, Луганский и Санкт-Петербургский юридические институты (филиалы). Кроме того, прокурорские работники могут как государственные служащие по имеющейся раз-

нарядке повышать свою квалификацию в некоторых других образовательных организациях, например в Российской академии народного хозяйства и государственной службы.

§ 6. Кодекс этики прокурорского работника, воспитательная работа и профилактика коррупционных правонарушений в системе прокуратуры

Прокурорская служба как составная часть государственной службы помимо наличия обязательных требований к профессионализму прокурорских работников диктует необходимость определения специфических правил, имеющих отношение к формированию и поддержанию их морально-этического облика. Способствовать этому призван *Кодекс этики прокурорского работника Российской Федерации*⁵⁵, в основе которого лежат положения Указа Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих», а также международные стандарты, предъявляемые к моральным аспектам деятельности прокуроров.

Кодексом этики, в частности, определено, что прокурорский работник в служебной и во внеслужебной деятельности обязан:

⁵⁵ Утвержден приказом Генерального прокурора РФ от 17 марта 2010 г. № 114.

- неукоснительно соблюдать законодательство, нормы международного права и международных договоров РФ, руководствоваться правилами поведения, установленными названным Кодексом, Присягой прокурора, и общепринятыми нормами морали и нравственности, основанными на принципах законности, справедливости, независимости, объективности, честности и гуманизма;

- руководствоваться принципом равенства граждан независимо от их пола, возраста, расы, национальности, религиозной принадлежности, имущественного положения, рода занятий и иных имеющихся между ними различий, не оказывая предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам либо общественным организациям;

- стремиться в любой ситуации сохранять личное достоинство, быть образцом поведения, добропорядочности и честности во всех сферах общественной жизни;

- избегать личных и финансовых связей, конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его чести и достоинству, репутации прокуратуры;

- воздерживаться от любых действий, которые могут быть расценены как оказание покровительства каким бы то ни было лицам в целях приобретения ими прав, освобождения от обязанности или ответственности;

- не допускать незаконного вмешательства в деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, коммерческих и некоммерческих организаций;

– постоянно повышать профессиональную квалификацию, общеобразовательный и культурный уровень.

За нарушение положений Кодекса этики руководителем органа прокуратуры лично или при необходимости в присутствии трудового коллектива к прокурорскому работнику могут быть применены такие меры воздействия, как:

- устное замечание;
- предупреждение о недопустимости неэтичного поведения;
- требование о публичном извинении.

Если нарушение норм Кодекса выразилось в совершении проступка, порочащего честь прокурорского работника, то данное обстоятельство является основанием для привлечения прокурорского работника к дисциплинарной ответственности.

Приказом Генерального прокурора РФ от 17 марта 2010 г. № 114 утверждена также ***Концепция воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации***, которая включает в себя совокупность базовых положений, регламентирующих воспитательный процесс в качестве важного условия повышения эффективности работы органов и организаций прокуратуры по достижению целей обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Под ***воспитательной работой*** в указанной Концепции

понимается комплекс взаимосвязанных правовых, организационных, экономических, психолого-педагогических мероприятий по воспитанию работников системы органов и организаций прокуратуры в духе неуклонного соблюдения и защиты прав и свобод человека, и гражданина, служения интересам общества и государства, исполнения требований закона и профессиональной этики прокурорских работников.

Основополагающими *принципами воспитательной работы* являются:

- законность;
- научная обоснованность;
- системность, непрерывность и обязательность воспитательного процесса;
- многообразие форм, методов и средств, используемых для обеспечения эффективности воспитания;
- индивидуальный подход к формированию и развитию необходимых деловых и личных качеств у работников органов и организаций прокуратуры;
- объективность оценки деятельности работников органов и организаций прокуратуры, требовательность, справедливость, взаимопонимание, товарищеская поддержка и взаимопомощь.

При этом *основными направлениями воспитательного процесса в прокуратуре* выступают:

- 1) профессиональное – формирование добросовестного и ответственного отношения к служебным обязанностям,

стремления к наиболее полной реализации способностей и профессиональных качеств в интересах успешного выполнения служебных обязанностей;

2) историко-патриотическое – осознание неповторимости Отечества, личной ответственности за его судьбу; верность традициям российской прокуратуры по защите прав и свобод человека и гражданина, служение законности как средству политического, социально-экономического и духовного развития российского многонационального народа;

3) психологическое – укомплектование кадрового корпуса органов прокуратуры интеллектуально развитыми, морально зрелыми и эмоционально устойчивыми специалистами, по своим психологическим характеристикам способными успешно решать сложные и ответственные задачи в любых условиях деятельности, готовыми преодолевать правовые конфликты, тяготы прокурорской службы.

Приказом Генерального прокурора РФ от 14 сентября 2022 г. № 510 утверждена *Концепция совершенствования системы государственно-патриотического воспитания в прокуратуре Российской Федерации*, целями которой определены:

– развитие и укрепление у работников прокуратуры таких личностных патриотических качеств, как любовь к Отечеству, стремление в служебной деятельности неуклонно защищать интересы государства, готовность к выполнению священного долга по защите Родины, обеспечение сохране-

ния ее исторического и культурного наследия, поддержание в обществе высокого авторитета прокуратуры;

– формирование у работников прокуратуры на основе высокого уровня культуры и правосознания мировоззрения, нацеленного на противостояние деструктивным действиям, направленным на оскорбление патриотических чувств, попыткам фальсификации российской и мировой истории, искажения и забвения исторической правды и памяти, духовно-нравственных и культурно-исторических ценностей, норм морали, защиту от негативного информационно-психологического воздействия;

– повышение эффективности деятельности органов и организаций прокуратуры посредством развития кадрового потенциала.

Поскольку служба в органах прокуратуры является составной частью государственной службы и сопряжена с принятием важных решений, законодатель предъявляет к прокурорским работникам требования, целью которых является профилактика коррупционных правонарушений.

Согласно статье 8 Закона о противодействии коррупции прокурорские работники обязаны ежегодно представлять в кадровые службы достоверные сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Прокурорский работник обязан уведомлять

своего руководителя обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений (статья 9). В статье 10 этого Закона о противодействии коррупции предусмотрено недопущение конфликта интересов, когда у прокурорского работника может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью и решением определенной жизненной ситуации, связанной с осуществлением им своих служебных обязанностей, в результате чего может быть причинен вред правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

Внесенные в 2011 г. изменения в Закон о прокуратуре подкрепили обязанность соблюдения антикоррупционных мер ответственностью за их нарушение. В частности, статьей 418 Закона о прокуратуре предусмотрено, что за несоблюдение прокурорским работником ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции федеральными законами, налагаются взыскания, предусмотренные для лиц, наказываемых в дисциплинарном порядке. Более того, появилось новое основание для увольнения прокурорского работника в связи с утратой доверия.

Согласно статье 41.9 Закона о прокуратуре ***работник подлежит увольнению в связи утратой доверия*** в случае:

- непринятия работником мер по предотвращению и/или

урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;

- непредставления сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;

- участия на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

- осуществления предпринимательской деятельности;

- вхождения в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории России их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором РФ или федеральным законодательством;

- нарушения работником, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 7 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», запрета от-

крывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владеть и/или пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Также подлежит увольнению в связи с утратой доверия руководитель органа или организации прокуратуры, которому стало известно о возникновении у подчиненного ему работника личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, в случае принятия мер по предотвращению и/или урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненный ему работник.

Таким образом, действующие правовые нормы предъявляют высокие требования к профессиональным и морально-этическим качествам прокурорских работников.

§ 7. Особенности привлечения к ответственности прокуроров

Специфика службы в органах прокуратуры предопределяет некоторые особенности, связанные с привлечением к ответственности прокуроров. Этим законодатель подчеркивает, что наряду с высоким конституционным статусом прокуратуры, социальными и материальными гарантиями, предусмотренными для добросовестно исполняющих свой служебный долг работников, должна обеспечиваться и неотврат-

тимостью их ответственности.

Наиболее часто применяемым видом ответственности является *дисциплинарная ответственность*. Статья 41.7 Закона о прокуратуре предусмотрено, что за неисполнение или ненадлежащее исполнение работниками своих служебных обязанностей и совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника, руководители органов прокуратуры имеют право налагать на них дисциплинарные взыскания. При этом видно, что в дополнение к установленным статьей 192 ТК РФ общим основаниям (неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей) введено специальное, диктуемое особым правовым статусом прокурора основание – совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника. Это напрямую корреспондирует Присяге прокурора.

Статья 41.7 Закона о прокуратуре предусматривает следующие виды дисциплинарных взысканий для прокуроров:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) строгий выговор;
- 4) понижение в классном чине;
- 5) лишение нагрудного знака «За безупречную службу в прокуратуре Российской Федерации»;
- 6) лишение нагрудного знака «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации»;
- 7) предупреждение о неполном служебном соответствии;

8) увольнение из органов прокуратуры.

При этом только замечание, выговор и увольнение относятся к общим видам взысканий, предусмотренных статьей 192 ТК РФ. Остальные обусловлены спецификой прохождения прокурорской службы.

Следует отметить, что правом налагать дисциплинарные взыскания обладают руководители, назначающие на должность прокуроров. Однако установлен ряд исключений и ограничений. Например, лишение нагрудного знака «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации» является прерогативой Генерального прокурора РФ. Также без согласия данного должностного лица нельзя уволить из органов прокуратуры обладателя названного нагрудного знака.

Вопрос о дисциплинарной ответственности Генерального прокурора РФ и его заместителей решается Президентом РФ, назначающим на должности указанных лиц.

Дисциплинарное взыскание налагается непосредственно после обнаружения проступка, но *не позднее одного месяца со дня его обнаружения*, не считая времени болезни работника или пребывания его в отпуске. Оно не может быть наложено во время болезни работника либо в период его пребывания в отпуске. Взыскание не может быть наложено позднее *шести месяцев со дня совершения проступка*, а по результатам ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности – *двух лет со дня его совершения*.

Работник, совершивший проступок, может быть времен-

но (но *не более чем на один месяц*) до решения вопроса о наложении дисциплинарного взыскания отстранен от должности с сохранением денежного содержания. Отстранение от должности производится по распоряжению руководителя органа прокуратуры, имеющего право назначать работника на соответствующую должность. За время отстранения от должности работнику выплачивается денежное содержание в размере должностного оклада, доплат за классный чин и выслугу лет.

В подпункте «в» пункта 1 статьи 43 Закона о прокуратуре в качестве основания для увольнения прокурора по инициативе руководителя упоминается «нарушение Присяги прокурора». Действительно, в тексте Присяги прокурора содержатся следующие слова: «Сознаю, что нарушение Присяги несовместимо с дальнейшим пребыванием в органах прокуратуры». То есть прокурор публично берет на себя обязательства, нарушение (невыполнение) которых может влечь за собой указанные последствия.

Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» для прокурорских работников, так же как и для должностных лиц ряда правоохранительных и иных органов, был введена *ответственность за коррупционные правонарушения*, что является актуальным особенно для прокуро-

ров, которые с учетом требований закона призваны возглавлять борьбу с проявлениями коррупции, а значит, в силу своего особого статуса и предназначения обязаны быть образцом соблюдения антикоррупционных требований, предусмотренных для государственных служащих.

Так, статьей 41.8 Закона о прокуратуре предусмотрено, что за несоблюдение работником ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Законом о прокуратуре, Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами, налагаются взыскания, предусмотренные статьей 41.7 Закона о прокуратуре.

В свою очередь, статья 41.9 Закона о прокуратуре, усиливая ответственность за коррупционные правонарушения, ввела такой вид наказания, как увольнение в связи с утратой доверия, основания применения которого изложены в § 6 настоящей главы.

Согласно статье 41.10 Закона о прокуратуре указанные выше взыскания за коррупционные правонарушения применяются *не позднее одного месяца* со дня поступления информации о совершении работником проступка, не считая периода временной нетрудоспособности работника, пребывания его в отпуске, других случаев его отсутствия на службе по уважительным причинам, а также времени проведения про-

верки и рассмотрения ее материалов комиссией по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (аттестационной комиссией). При этом взыскание должно быть применено *не позднее шести месяцев* со дня поступления информации о совершении коррупционного правонарушения.

Если в течение одного года со дня применения взыскания работник не был подвергнут дисциплинарному взысканию, предусмотренному пунктом 1 статьи 41.7 Закона о прокуратуре, за исключением увольнения из органов прокуратуры, или взысканию, предусмотренному статьей 41.8 Закона о прокуратуре, он считается не имеющим взыскания.

Статья 42 Закона о прокуратуре («Порядок привлечения прокуроров к уголовной и административной ответственности») подчеркивает, что рассматриваемая категория должностных лиц обладает особым правовым статусом и корреспондируемыми ему правовыми гарантиями применения в отношении них мер уголовной и административной ответственности.

С учетом требований пункта 1 статьи 42 Закона о прокуратуре правоприменительная практика в отношении совершенных прокурором административных проступков, как правило, идет по пути направления выявившим соответствующее правонарушение органом административной юрисдикции информации (материалов) вышестоящему прокуро-

ру. В пункте 2 приказа Генерального прокурора РФ от 18 апреля 2008 г. № 70 «О проведении проверок в отношении прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации» определено, что проверке подлежат обращения граждан, органов государственной власти и органов местного самоуправления, информация, поступившая из органов МВД России, ФСБ России, других правоохранительных органов и специальных служб, общественных организаций, сообщения СМИ и иных источников о совершении прокурорскими работниками органов прокуратуры административных правонарушений.

Исходя из складывающейся практики, по результатам служебной проверки, обязательное проведение которой предписано приказом Генерального прокурора РФ от 18 апреля 2008 г. № 70 в случае, если вышестоящий прокурор приходит к выводу, что состав административного правонарушения в действиях (бездействии) прокурора имелся, он обязан вынести на основании статьи 28.4 КоАП РФ постановление о возбуждении дела об административном правонарушении и направить его с материалами в суд или орган административной юрисдикции согласно подведомственности, установленной главой 23 КоАП РФ или законом соответствующего субъекта РФ. Здесь следует отметить, что правила статьи 42 Закона о прокуратуре распространяются на любые административные правонарушения, совершенные прокурором, в том числе и не связанные с непосредственным исполнением

им своих служебных обязанностей.

Пункт 2 статьи 42 Закона о прокуратуре устанавливает, что не допускаются задержание, привод, личный досмотр прокурора, досмотр его вещей и используемого им транспорта, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц и задержания при совершении преступления.

В соответствии с пунктом 1 статьи 42 Закона о прокуратуре проверка сообщения о преступлении, совершенном прокурором, возбуждение в отношении прокурора уголовного дела (за исключением случаев, когда прокурор застигнут при совершении преступления) и его предварительное расследование производятся СК РФ в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством. Так, согласно пункту 6 части 1 статьи 447 УПК РФ прокуроры относятся к лицам, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам.

В свою очередь, часть 1 статьи 448 УПК РФ устанавливает, что уголовное дело в отношении:

а) Генерального прокурора РФ возбуждается Председателем СК РФ на основании заключения коллегии, состоящей из трех судей ВС РФ, принятого по представлению Президента РФ, о наличии в действиях Генерального прокурора РФ признаков преступления;

б) прокурора районного звена – руководителем следственного органа СК РФ по субъекту РФ;

в) вышестоящих (по отношению к прокурорам районного звена) прокуроров – Председателем СК РФ или его заместителем.

Статья 42 Закона о прокуратуре предусматривает, что на период расследования возбужденного в отношении прокурора уголовного дела он отстраняется от должности, однако за это время ему выплачивается денежное содержание (денежное довольствие) в размере должностного оклада, доплаты за классный чин (оклада по воинскому званию) и доплаты (надбавки) за выслугу лет.

Особый должностной статус прокурора при осуществлении в отношении его уголовного преследования, а также исполнения уголовного наказания в виде лишения свободы, предполагает обеспечение определенных мер безопасности.

Так, согласно статье 33 Федерального закона от 3 июня 2009 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» прокуроры должны содержаться отдельно от других подозреваемых и обвиняемых. В свою очередь, часть 3 статьи 80 УИК РФ определяет, что осужденные – бывшие работники суда и правоохранительных органов содержатся в отдельных исправительных учреждениях. Это правило в полной мере распространяется и на прокуроров.

Контрольные вопросы и задания

1. В чем заключаются особенности службы в органах и организациях прокуратуры?
2. Какие виды государственной службы в органах и организациях прокуратуры вам известны?
3. Перечислите требования к кандидатам на должность прокуроров.
4. Назовите ограничения и запреты, связанные со службой в органах и организациях прокуратуры.
5. Какие основные виды кадровой работы в органах прокуратуры вы знаете?
6. Каким образом осуществляются подготовка, повышение квалификации (получение дополнительного профессионального образования) и профессиональная переподготовка прокурорских работников?
7. Что вы знаете о Кодексе этики прокурорского работника?
8. В чем заключается предназначение воспитательной работы в органах и организациях прокуратуры?
9. Каков порядок привлечения прокуроров к административной и уголовной ответственности?

Список рекомендуемой литературы

1. *Винокуров А.Ю.* Научно-практический комментарий к Федеральному закону о прокуратуре Российской Федерации. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2025. – 971 с.

2. *Ергашев Е.Р.* Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник для вузов. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2025. – 468 с.

3. *Винокуров Ю.Е., Винокуров А.Ю.* Прокурорский надзор: учебник для вузов / под редакцией Ю.Е. Винокурова. – 17-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2025. – 549 с.

4. Прокурорский надзор: учебник и практикум для вузов / под редакцией А.Ф. Смирнова, А.А. Усачева. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2025. – 483 с.

Глава 8

Международные стандарты и прокуратура в зарубежных странах

§ 1. Международные стандарты о роли, статусе и полномочиях прокуратуры

Международным интеграционным процессам, взаимодействию различных правовых систем способствуют разработка и применение унифицированных подходов, универсальных рекомендаций, касающихся роли, статуса и полномочий прокуратуры как одного из ключевых элементов государственного механизма.

Основой международно-правовых стандартов являются общепризнанные принципы и нормы международного права, закрепленные в международных пактах, конвенциях и иных документах (прежде всего – во Всеобщей декларации прав человека⁵⁶, Международном пакте о гражданских и политических правах и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах⁵⁷).

⁵⁶ Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.

⁵⁷ Оба документа приняты 16 декабря 1966 г. Резолюцией № 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН.

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ составляют часть правовой системы России ([часть 4 статьи 15 Конституции РФ](#)). В то же время решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров РФ в их истолковании, противоречащем [Конституции](#) РФ, не подлежат исполнению в РФ ([статья 79](#)).

Можно выделить следующие **группы источников международных стандартов о роли, статусе и полномочиях прокуратуры** (такая классификация часто проводится по уровню их закрепления).

1. *Документы глобального уровня (документы Организации Объединенных Наций)*:

– Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка⁵⁸ и Руководящие принципы для эффективной реализации Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка⁵⁹;

– Международный кодекс поведения государственных должностных лиц⁶⁰;

– Минимальные стандартные правила ООН в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийские

⁵⁸ Принят резолюцией № 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 г.

⁵⁹ Приняты резолюцией № 1989/61 Экономического и Социального Совета ООН от 24 мая 1989 г.

⁶⁰ Принят резолюцией № 51/59 Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1996 г.

правила)⁶¹;

– Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила)⁶²;

– Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции⁶³;

– Конвенция против транснациональной организованной преступности⁶⁴;

– Основные принципы, касающиеся роли юристов⁶⁵;

– Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 60/159 от 16 декабря 2005 г. «Права человека при отправлении правосудия»;

– Резолюция № 17/2 «Укрепление верховенства права путем повышения честности и неподкупности и развития потенциала органов прокуратуры»⁶⁶ и др.

2. Документы регионального уровня:

а) документы Содружества Независимых Государств :

⁶¹ Приняты резолюцией № 45/110 Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1990 г.

⁶² Приняты 29 ноября 1985 г. Резолюцией № 40/33 на 96-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН.

⁶³ Заключена в Нью-Йорке 31 октября 2003 г.

⁶⁴ Заключена в Нью-Йорке 15 ноября 2000 г. (с изм. от 31 мая 2001 г.).

⁶⁵ Приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана, 27 августа – 7 сентября 1990 г.).

⁶⁶ Принята 14–18 апреля 2008 г. на 17-й сессии Комиссии ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию.

- Модельный закон о прокуратуре⁶⁷;
- иные модельные законодательные акты, рекомендации, разработанные с целью содействия согласованию законотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти государств – участников СНГ и затрагивающие полномочия прокуратуры, в том числе:
 - Модельный уголовно-процессуальный кодекс для государств – участников Содружества Независимых Государств. Рекомендательный законодательный акт⁶⁸;
 - Модельный избирательный кодекс для государств – участников СНГ⁶⁹;
 - Модельный закон о противодействии киберпреступности⁷⁰ и др.

Модельный законодательный акт СНГ – это законодательный акт рекомендательного характера, принятый Межпарламентской Ассамблеей в установленном порядке в целях формирования и осуществления согласованной законодательной деятельности государств – участников Межпарла-

⁶⁷ Принят 16 ноября 2006 г. постановлением № 27-6 на 27-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ.

⁶⁸ Принят в Санкт-Петербурге 17 февраля 1996 г. постановлением № 7–6 на седьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (ред. от 29 ноября 2013 г.).

⁶⁹ Принят в Санкт-Петербурге 27 ноября 2020 г. постановлением № 51–15 Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ.

⁷⁰ Принят в Санкт-Петербурге 14 апреля 2023 г. постановлением № 55–20 на 55-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ.

ментской Ассамблеи по вопросам, представляющим общий интерес, приведения законодательства государств – участников Содружества в соответствие международным договорам, заключенным в рамках Содружества, и иным международным договорам, участие в которых государств – участников Содружества является весьма желательным для достижения общих целей (пункт 1.2 Положения о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств⁷¹);

б) документы, принятые иными региональными международными организациями:

– постановлениями Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности приняты модельные законы, содержащие отдельные рекомендации о роли и полномочиях прокуратуры в конкретных сферах правовых отношений (модельные законы ОДКБ: «Об обеспечении национальной безопасности⁷²», «О безопасности критически важных объектов»⁷³, «Об информационном противо-

⁷¹ Принято в Санкт-Петербурге 14 апреля 2005 г. постановлением № 25-8 на 25-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (с изм. и доп. от 17 ноября 2023 г.).

⁷² Принят в Москве 30 октября 2018 г. постановлением № 11-3.1 Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности.

⁷³ Принят в Москве 30 октября 2018 г. постановлением № 11-3.2 Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности.

борстве терроризму и экстремизму»⁷⁴ и др.).

Значительный массив рекомендательных актов о роли прокуроров принят в *рамках Совета Европы* (Россия вступила в Совет Европы в 1996 г., членство прекращено с 16 марта 2022 г.):

- Стандарты профессиональной ответственности, основные права и обязанности прокуроров (Будапешт, 23 апреля 1999 г.);

- Рекомендация Комитета министров Совета Европы от 6 октября 2000 г. № Rec (2000)19 «О роли прокуратуры в системе уголовной юстиции»;

- Европейские руководящие принципы поведения прокуроров (Будапештские руководящие принципы)⁷⁵;

- Рекомендация Комитета министров Совета Европы от 14 июня 2006 г. № Rec (2006)8 «О помощи потерпевшим от правонарушений»;

- Заключение Консультативного совета европейских прокуроров № 3 (2008) «О роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы» (Страсбург, 15–17 октября 2008 г.);

- Совместное заключение Консультативного совета европейских прокуроров № 12 (2009) и Консультативного совета европейских судей № 4 (2009) об отношениях между су-

⁷⁴ Принят в Москве 30 октября 2018 г. постановлением № 11-3.3 Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности.

⁷⁵ Приняты на шестой конференции генеральных прокуроров стран Европы (Будапешт, 29–31 мая 2005 г.).

дьями и прокурорами «Судьи и прокуроры в демократическом обществе» – Декларация Бордо (Страсбург, 8 декабря 2009 г.);

– Заключение Консультативного совета европейских прокуроров № 5 (2010) «Прокуратура и ювенальная юстиция» (Страсбург, 20 октября 2010 г.);

– Рекомендация Комитета министров Совета Европы от 19 сентября 2012 г. № Rec (2012)11 «О роли прокуроров вне системы уголовного правосудия»;

– Заключение Консультативного совета европейских прокуроров № 8 (2013) «Взаимоотношения между прокурорами и СМИ» (Ереван, 9 октября 2013 г.);

– Заключение Консультативного совета европейских прокуроров № 9 (2014) «О европейских нормах и принципах, касающихся прокуроров» – Римская хартия (Страсбург, 17 декабря 2014 г.);

– Заключение Консультативного совета европейских прокуроров № 13 (2018) «Независимость, подотчетность и этика прокуроров» – Римская хартия (Страсбург, 21–23 ноября 2018 г.);

– Заключение Консультативного совета европейских прокуроров № 15 (2020) «О роли прокуроров в чрезвычайных ситуациях, в частности в условиях пандемии» и др.

Особое место в числе документов Консультативного совета европейских прокуроров занимает Римская хартия, содержащая 20 основополагающих положений о нормах и

принципах, касающихся прокуроров, и предназначенная для государственных учреждений, судебной, исполнительной и законодательной властей, а также для специалистов-практиков и исследователей. Римская хартия, в частности, предусматривает, что независимость и автономность органов прокуратуры составляют незаменимое дополнение к независимости судебной власти. Прокуроры должны быть автономны в принятии своих решений и должны выполнять свои обязанности свободно от внешнего давления или вмешательства, принимая во внимание принципы разделения властей и подотчетности. При выполнении своих задач прокуроры обязаны соблюдать презумпцию невиновности, право на справедливое судебное разбирательство, равенство сторон, разделение властей, независимость судов и обязательность вступивших в законную силу судебных решений. Они должны сосредоточиться на служении обществу, и им следует уделять особое внимание положению уязвимых лиц, в частности детей и потерпевших от преступлений.

3. Документы корпоративно-профессионального уровня. 7 декабря 1995 г. совместным решением генеральных прокуроров государств – участников СНГ создан *Координационный совет генеральных прокуроров государств – участников Содружества Независимых Государств* (КСГП СНГ). Решением Совета глав государств 25 января 2000 г. ему придан статус межгосударственного органа СНГ.

В соответствии с Положением о Координационном совете

генеральных прокуроров государств – участников Содружества Независимых Государств⁷⁶ его основные задачи:

- согласование и объединение усилий, координация действий, расширение сотрудничества прокуратур государств – участников СНГ в защите прав и свобод человека и гражданина, в борьбе с преступностью, укреплении законности и правопорядка;

- разработка предложений по сближению национального законодательства;

- участие в развитии договорно-правовой базы СНГ.

КСГП СНГ разрабатывает и согласовывает предложения о месте и роли прокуратуры в системе государственных органов с учетом закономерностей и специфики ее развития в каждом государстве. В целях научно-методического обеспечения деятельности Координационного совета, исследования актуальных проблем борьбы с преступностью и прокурорского надзора в рамках СНГ на базе Университета прокуратуры РФ уже более 20 лет действует *Научно-методический центр КСГП СНГ*.

Существенное внимание на протяжении длительного времени уделялось укреплению связей с правоохранительными органами европейских государств, имплементации международных норм и стандартов в российскую правовую систе-

⁷⁶ Утверждено от 25 января 2000 г. решением Совета глав государств СНГ о Координационном совете генеральных прокуроров государств – участников Содружества Независимых Государств.

му. Генеральная прокуратура РФ принимала ключевое участие в работе по подготовке и вступлению России в Совет Европы (состоявшегося 28 февраля 1996 г.), а впоследствии – в выполнении обязательств и рекомендаций, в том числе содержащихся в Заключении № 193 (1996) Парламентской Ассамблеи Совета Европы от 25 января 1996 г. В рамках Совета Европы, а также созданных ей структур и организаций (Группа государств по противодействию коррупции (ГРЕКО) и др.) российские прокуроры выступали организаторами и участниками многочисленных правозащитных и экспертных мероприятий, устанавливали конструктивные контакты с другими государствами-участниками. Всего за 26 лет членства в этой организации Россия присоединилась к 68 многосторонним договорам⁷⁷.

Интенсификации этой работы способствовало учреждение 13 июля 2005 г. Комитетом министров Совета Европы Консультативного совета европейских прокуроров (КСЕП) (вместо периодически проводившихся конференций генеральных прокуроров европейских стран) в качестве контактного органа, состоящего из прокуроров, представляющих различные системы прокуратур в 47 государствах-членах, в рамках деятельности которого ежегодно принимаются заключения по основным направлениям прокурорской дея-

⁷⁷ О выходе России из Совета Европы (справочный материал) // МИД России [офиц. сайт]. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/rso/1834254/ (дата обращения: 21.04.2026).

тельности. Так, по российской инициативе в 2007 г. было принято заключение КСЕП № 1 «О путях совершенствования международного сотрудничества в уголовно-правовой сфере», а в 2008 г. – заключение КСЕП № 3 «О роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы», основой для подготовки которого послужил итоговый документ восьмой конференции генеральных прокуроров стран Европы (Санкт-Петербург, 2–3 июля 2008 г.). В 2012 г. при активном участии представителей Генеральной прокуратуры Российской Федерации принята рекомендация Комитета министров Совета Европы (2012)¹¹ государствам-членам «О роли прокуроров вне системы уголовного правосудия».

В связи с проведением с 2022 г. Специальной военной операции против украинской агрессии, а также оказанием давления со стороны западного сообщества на ряд международных организаций Россия вынужденно покинула Совет Европы, прервав с ней юридические связи⁷⁸. Данный фактор стал определяющим и для принятия Генеральным прокурором РФ в 2023 г. решения о прекращении членства ведомства в Международной ассоциации прокуроров (МАП), где российская сторона с момента создания данной международной неправительственной организации в 1995 г. игра-

⁷⁸ Федеральный закон от 28 февраля 2023 г. № 43-ФЗ «О прекращении действия в отношении Российской Федерации международных договоров Совета Европы».

ла ключевую роль⁷⁹.

Международная ассоциация прокуроров (МАП) – неправительственная организация, включающая свыше 183 организационных членов, а также индивидуальных членов. Одна из основных целей Ассоциации – способствовать развитию и укреплению таких стандартов и принципов, которые признаны международным сообществом в качестве необходимых для осуществления, надлежащего и независимого уголовного преследования правонарушений.

Стандарты профессиональной ответственности и положение об основных обязанностях и правах прокуроров были одобрены МАП в 1999 г. и декларируются в качестве рабочего документа для использования прокурорскими органами в целях разработки и укрепления своих собственных стандартов.

Например, в части стандартов профессионального поведения Международной ассоциацией прокуроров приняты следующие положения.

Прокуроры:

- всегда поддерживают честь и достоинство своей профессии;
- всегда ведут себя профессионально в соответствии с законом, правилами и этикой своей профессии;
- всегда применяют высочайшие стандарты честности и

⁷⁹ Генеральная прокуратура РФ [офиц. сайт] URL: <https://epp.genproc.gov.ru/rugprf/mass-media/news/main/e480060/> (дата обращения: 21.04.2026).

внимательного отношения;

- всегда информированы и в курсе изменений в законодательстве;
- стремятся быть и выглядеть последовательными, независимыми, беспристрастными;
- всегда защищают право обвиняемого на справедливый суд и, в частности, обеспечивают раскрытие доказательств в пользу обвиняемого в соответствии с законом или требованиями принципа справедливого суда;
- всегда служат интересам общества и защищают их;
- уважают, защищают и поддерживают универсальную концепцию достоинства и прав человека.

На 17-й сессии Комиссии ООН по предотвращению преступности и уголовному правосудию (Вена, 14–18 апреля 2008 г.), была принята Резолюция, которая призывает к укреплению верховенства права посредством повышения честности, неподкупности и потенциала органов прокуратуры. Полный текст указанных Стандартов МАП был интегрирован в резолюцию, а государственным органам было предложено принимать их во внимание при рассмотрении или разработке своих собственных стандартов в области уголовного преследования.

В 2008 г. МАП разработал и принял Декларацию о минимальных стандартах безопасности и защиты прокуроров и их семей.

Таким образом, являясь прежде всего формой так называ-

емого *мягкого права*, не обладая обязательной юридической силой⁸⁰, международные стандарты о роли, статусе и полномочиях прокуратуры (в отличие от международных договоров) не умаляют права государств на самостоятельное определение национальной модели прокурорской деятельности. Вместе с тем, представляя собой результат совместных усилий многих государств по обеспечению глобального правопорядка и безопасности, охватывая приоритетные направления работы и обобщая многолетний опыт, они безусловно имеют практическую ценность и служат ориентиром для выработки лучших нормативных решений.

§ 2. Особенности статуса прокуратуры в некоторых зарубежных странах

Прокуратура – если в широком смысле понимать под этим термином орган (или систему органов), наделенный полномочиями представлять интересы государства в судах (своего рода «поверенный государства»), осуществлять функции по уголовному преследованию и обеспечению законности, защите публичных интересов – существует почти во всех странах мира.

Поскольку единые подходы к организации деятельности

⁸⁰ Надо учитывать, что некоторые специалисты ограничивают понятие «международного стандарта» только кругом обязательных для конкретного государства международных норм (исключая нормы рекомендательного характера).

и полномочиям прокуратуры (или сходным институтам) отсутствуют, объем ее компетенции, статус, включая принадлежность к различным ветвям власти, могут существенно различаться.

Во многих странах Европы, а также Латинской и Центральной Америки статус прокуратуры регламентирован конституционными нормами. Так, согласно статье 124 Конституции Испании от 27 декабря 1978 г. прокуратура, независимо от функций, осуществляемых другими органами, имеет своей задачей способствовать отправлению правосудия в целях защиты законности, прав граждан и охраняемых законом публичных интересов. Конституция Колумбии 1991 г. подробно регламентирует компетенцию прокуратуры в посвященной ей главе. Деятельность прокуратуры осуществляется Генеральным прокурором, Уполномоченным по правам человека, уполномоченными прокурорами и прокурорскими работниками в судах, а также муниципальными поверенными и иными должностными лицами, определенными законом. В ведении прокуратуры находятся охрана и содействие осуществлению прав человека, защита публичного интереса и надзор за выполнением обязанностей лицами, занимающими должности государственной службы.

В зависимости от характера соотношения прокуратуры и судебной власти используются две модели:

– прокуратура и суд объединены (входят в единую систему);

– прокуратура и суд представляют собой различные ведомства.

Например, отдел I («Судебная организация») раздела IV («Магистратура») Конституции Итальянской Республики от 27 декабря 1947 г. предусматривает вхождение Генерального прокурора Кассационного суда в состав Высшего совета магистратуры, возглавляемого Президентом Республики. В Италии судебные функции осуществляются ординарными судебными магистратами. Магистраты несменяемы и различаются между собой только по выполняемым ими функциям. Высший совет магистратуры согласно закону о судостроительстве уполномочен рассматривать вопросы зачисления на службу в магистратуру, назначения и перемещения магистратов, их повышения по службе, дисциплинарные меры, касающиеся магистратов. Закон обеспечивает независимость судей специальных судов и прокуратуры при этих судах.

Надо отметить, что во многих европейских (например, во Франции, Бельгии, Люксембурге, Нидерландах, Испании, Португалии, Польше и др.) и других странах существенную роль для обеспечения законности и защиты прав граждан (в том числе, трудовых, семейных, жилищных), а также интересов государства играют разнообразные полномочия прокуроров вне уголовно-правовой сферы. Например, хотя деятельность прокурора Республики во Франции в основном связана с уголовным производством, он также выполняет

определенные функции при установлении актов гражданского состояния, контролируя при этом чиновников; проверяет законность помещения лиц в психиатрическую лечебницу; обеспечивает защиту интересов безвестно отсутствующих лиц; проводит проверку перед выдачей удостоверения коммивояжера и многое другое⁸¹.

Английская модель прокуратуры (которая принята в большинстве стран английского права) предполагает функционирование нескольких основных органов, возглавляемых Генеральным атторнеем. Типы такой модели различаются в зависимости от степени самостоятельности службы уголовного преследования, осуществляющей также поддержание уголовного обвинения (как правило – «офис Директора публичных преследований»). При этом в различной степени сохраняется и практика использования для поддержания государственного обвинения услуг частных адвокатов – барристеров. «Общенадзорных» полномочий прокуроров такая модель не предусматривает.

⁸¹ Прокурорский надзор за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы: проблемы теории и практики: монография / под науч. ред. Н.В. Субановой. М.: Проспект, 2023. С. 353–364.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «Литрес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на Литрес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.