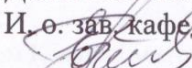


Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра теории и истории государства и права
Направление подготовки 40.04.01 - Юриспруденция
Направленность (профиль) образовательной программы - Теория и история го-
сударства и права, история правовых учений

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

И. о. зав. кафедрой

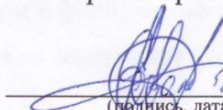
 Е. Ю. Титлина

« 28 » июня 2022 г.

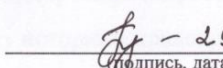
МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему: История возникновения и развития военной прокуратуры Российской
Федерации в 90-е гг. XX в.: историко-правовое исследование

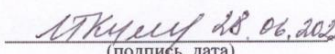
Исполнитель
студент группы 021-ом

 28.06.2022 Д.В. Коваль
(подпись, дата)

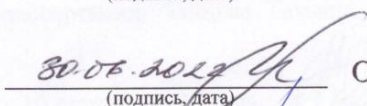
Руководитель
канд. юрид. наук,
доцент

 - 28.06.2022 Т.А. Зайцева
(подпись, дата)

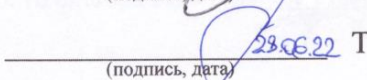
Руководитель научного
содержания программы
магистратуры
проф., д.ф.н.

 28.06.2022 И.Ю. Куляскина
(подпись, дата)

Нормоконтроль

 30.06.2022 О.В. Громова
(подпись, дата)

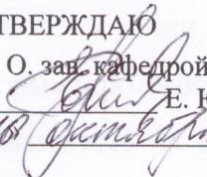
Рецензент

 28.06.22 Т.В. Губанова
(подпись, дата)

Благовещенск 2022

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра теории и истории государства и права


УТВЕРЖДАЮ
И. О. зав. кафедрой
 Е. Ю. Титлина
«16 октября» 2020 г.

ЗАДАНИЕ

К магистерской диссертации студента группы 021 - ом Коваль Дмитрия Валериевича

1. Тема магистерской диссертации: История возникновения и развития военной прокуратуры Российской Федерации в 90-е гг. XX в.: историко-правовое исследование (утверждена приказом от 18.05.2022 № 1011-уч).
2. Срок сдачи студентом законченной работы: 20.06.2022 г.
3. Исходные данные к магистерской диссертации: исследование исторического опыта деятельности военной прокуратуры и формулирование на этой основе практических выводов и предложений, направленных на повышение эффективности российской военной прокуратуры.
4. Содержание магистерской диссертации (перечень подлежащих разработке вопросов): провести всесторонний анализ историко-правового аспекта становления и развития военной прокуратуры Российской Федерации в 90-е гг. XX в.
5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): нет
6. Дата выдачи задания: 10.10.2020.

Руководитель магистерской диссертации: Зайцева Татьяна Анатольевна, доцент, канд. юрид. наук

Задание принял к исполнению: 10 октября 2020 года  (подпись)

РЕФЕРАТ

Магистерская диссертация содержит 84 с., 62 источника.

ЗАКОННОСТЬ, ОРГАНЫ ВОЕННОЙ ПРОКУРАТУРЫ, ВОЕННЫЙ ПРОКУРОР, ПРАВОПОРЯДОК, ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

Цель настоящей работы заключается в исследовании исторического опыта деятельности военной прокуратуры и в формулировании на этой основе практических выводов и предложений, направленных на повышение эффективности российской военной прокуратуры.

Объектом исследования является история становления и деятельности института российской военной прокуратуры в 90 – гг. XX века.

Предметом исследования выступают теоретические концепции деятельности российской военной прокуратуры, историко-правовая практика и процессы развития и реформирования органов военной прокуратуры в исследуемые годы.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
1 Становление и развитие института прокуратуры в Российской Федерации	11
1.1 Генезис правового регулирования прокуратуры в Российской Федерации	11
1.2 Правой статус прокуратуры Российской Федерации и проблемы его развития	17
2 Историко – правовое исследование развития военной прокуратуры	45
2.1 Становление и развитие института военной прокуратуры в Российской Федерации	45
2.2 Военная прокуратура и ее место в системе органов прокуратуры России	55
Заключение	73
Библиографический список	78

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

ВЦИК – Всесоюзный центральный исполнительный комитет;

ВЧК – Всероссийская чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией и саботажем при Совете народных комиссаров РСФСР;

ГВП РФ – Главная военная прокуратура Российской Федерации;

ГП РФ – Генеральная прокуратура Российской Федерации;

Закон о прокуратуре – Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1;

СНК – Советы Народных Комиссаров;

ФКУ «УФО» МО РФ – ФКУ «Управление финансового обеспечения Министерства обороны Российской Федерации».

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Проблемы защиты законности и правопорядка не утрачивают своей актуальности. Нахождение оптимального механизма их решения обуславливает необходимость совершенствования правового статуса отдельных государственных органов, в первую очередь прокуратуры Российской Федерации.

Прокуратура была учреждена в XVIII веке как надзорный орган и практически все последующие годы сохраняла этот статус, хотя на некоторых этапах своего пути несколько утрачивала свои надзорные функции, однако и по настоящее время воспринимается в обществе как орган государственного надзора¹. Несмотря на достаточно длительный путь исторического развития и в настоящее время вопрос о месте прокуратуры среди органов государственной власти является значимым и дискуссионным. Значимость рассматриваемого вопроса определяется тем, что именно прокуратура является контрольно-надзорным органом, участвующим во всех сферах правового регулирования и правоприменения, и правильное определение ее конституционно-правового статуса и места в системе органов государственной власти обеспечит ей высокий правозащитный потенциал и эффективное функционирование. Хотя, как отмечается в ряде научных исследований, система и структура органов прокуратуры РФ в своей основе сложилась в конце 1970-х годов и остается до настоящего времени достаточно стабильной. В то же время она застыла в своем развитии, существуют проблемы в прокурорской деятельности и необходимы дальнейшие резервы ее совершенствования. Об этом свидетельствует динамика изменений, направленная на оптимизацию системы и структуры органов прокуратуры.

В XXI в. перед вооруженными силами России стоит множество вызовов, среди которых растущая угроза глобального экстремизма (терроризма),

¹Заседание президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 18 апреля 2017 года. [Электронный ресурс]. URL.: <http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/12/54350> (дата обращения: 28.04.2021).

региональная напряженность и нестабильность, распространение оружия и технологий массового поражения.

Результативное решение указанных задач невозможно без эффективно-го правового обеспечения, поддержания законности, формирования сбалансированных взаимоотношений между армией, средствами массовой информации и народом. В силу своей правозащитной функции, важнейшую роль в развитии и налаживании этого диалога играют органы военной прокуратуры.

Проведение правового анализа становления и функционирования органов военной прокуратуры в России актуально с точки зрения систематизации опыта, выявления черт, характерных для той или иной эпохи, а также выработки конкретных предложений для дальнейшего развития системы органов военной прокуратуры в Российской Федерации.

Все вышесказанное подтверждает актуальность исследования, проведенного в настоящей работе.

Степень научной разработанности темы исследования. Теоретическую основу составляют труды советских ученых и современных авторов, исследовавших вопросы зарождения и развития военной прокуратуры в Российской Федерации.

При проведении исследования были использованы труды российских ученых, затрагивающие изучаемые вопросы: А. Г. Звягинцева, В. С. Тадевосян, А. Я. Сухарева, О. С. Капинус и многих других авторов.

По отдельным вопросам, связанным с местом органов военной прокуратуры в системе органов государственной власти Российской Федерации исследовались труды таких авторов, как А. Ю. Винокуров, А. Ф. Смирнов, С. Н. Фридинский.

Объектом исследования является история становления и деятельности института российской военной прокуратуры в 90 – годы XX века.

Предметом исследования выступают теоретические концепции деятельности российской военной прокуратуры, историко-правовая практика и процессы развития и реформирования органов военной прокуратуры в ис-

следуемые годы.

Цель настоящей работы заключается в исследовании исторического опыта деятельности военной прокуратуры и в формулировании на этой основе практические выводы и предложения, направленные на повышение эффективности российской военной прокуратуры.

Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих задач:

- рассмотреть стадии зарождения и становления военной прокуратуры в России;
- проанализировать предпосылки учреждения в России военной прокуратуры;
- изучить военную прокуратуру как структурный элемент государственного механизма современной России;
- особое внимание уделить генезису становления военной прокуратуры в 90 – годы предыдущего столетия;
- сформулировать общие выводы и практические рекомендации по использованию исторического опыта в современном реформировании органов прокуратуры и их деятельности по надзору за законностью в функционировании органов государственного управления.

Нормативно-правовая база исследования представлена Конституцией РФ², Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации»³, федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, указами Президента Российской Федерации, другими нормативными правовыми актами.

Эмпирическую основу исследования составили статистические данные органов военной прокуратуры и правоприменительная практика судов Рос-

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.

³ Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 30.12.2020) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 366

сийской Федерации и Амурской области.

Методологическую базу исследования составили общенаучные методы диалектики, анализа, синтеза, дедукции и индукции. Также применялись методы системно-структурного анализа, логический, исторический, статистический, формально-юридический, сравнительно-правовой.

Научная новизна исследования заключается в том, что в данной работе предпринята попытка комплексного историко-теоретического анализа процесса формирования и особенностей функционирования российской военной прокуратуры в период ее зарождения и генезиса в 90 годы XX века. В процессе работы были исследованы нормативные, институциональные и функциональные составляющие прокурорской деятельности, выявлены и охарактеризованы объективные и субъективные факторы, оказывающие существенное влияние на эффективность прокурорской деятельности в сфере обеспечения законности и правопорядка на определенных этапах истории российского общества.

Сформулированные в ходе исследования выводы и предложения могут быть использованы для дальнейшего углубленного научного исследования в данной сфере, кроме того, практическая значимость исследования определяется возможностью использования сформулированных теоретических положений, выводов и рекомендаций при совершенствовании законодательства.

Практическое значение проведенного исследования заключается в том, что внесение выводы и предложения, содержащиеся в работе, могут быть использованы в практической деятельности органов военной прокуратуры и будут способствовать выработке новых подходов к организационному построению органов военной прокуратуры.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух разделов, состоящих из подразделов, заключения, библиографического списка.

Положения, выносимые на защиту: С принятием Верховным Советом 15 ноября 1991 года постановления «Об образования единой системы прокуратуры РСФСР» прокуратура постоянно совершенствуется, не стоит на ме-

сте. Перемены в прокуратуре отвечают целям демократизации правовой и правоохранительной системы России.

С 90-х годов в системе государственных органов, призванных соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, прокуратура, в том числе и военная, занимает особое и важное место. Это обусловлено, прежде всего, тем, что надзор за соблюдением прав и свобод граждан является для нее одной из основных задач. Правозащитные функции органов военной прокуратуры и в настоящее время должны не ослабляться, а усиливаться, в том числе и путем активизации надзора за исполнением законов Российской Федерации.

Согласно п. 1 ст. 11 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» органы военной прокуратуры входят в систему прокуратуры Российской Федерации.

Несмотря на поправки, внесенные законодателем в 2014 году в Конституцию РФ, остались нерешенные некоторые проблемы определения конституционно-правового статуса прокуратуры. В связи с чем, считаем необходимым, дополнить Конституцию РФ главой 7.1 «Прокуратура», где закрепить порядок назначения на должность и срок полномочий прокуроров в статусе руководителей органов прокуратуры, провозгласить прокурорский надзор высшим.

В ст. 104 Конституции РФ перечислены субъекты обладающие правом законодательной инициативы, среди которых прокуратура отсутствует. Считаем возможным закрепить право законодательной инициативы на конституционном уровне, дополнив ст. 104 Конституции РФ словами «прокуратуре».

1 СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ПРОКУРАТУРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1 Генезис правового регулирования прокуратуры в Российской Федерации

В настоящее время военная прокуратура занимает особое место в системе государственной власти Российской Федерации по своему назначению, принципам организации, формам и методам работы. Она способствует созданию и развитию демократического правового государства, основными приоритетами которого являются обеспечение и защита прав и свобод человека.

За весь период существования прокуратуры данный государственный орган доказал, что нормальное функционирование государства зависит от надзора за исполнением законов. Именно от деятельности прокуратуры, в том числе и от военной, зависит правовая защищенность граждан, безопасность государства.

Следует отметить, что родиной создания органов прокуратуры, считающихся прообразом прокуратур западно-европейских государств и России, вполне справедливо признается Франция. Именно французский король Филипп IV Красивый (1268-1314) своим указом от 25.03.1302, имевшим силу государственного закона, учредил прокуратуру как орган представительства интересов монарха, призванный исполнять карательные, обвинительные функции. Из Франции институт прокуратуры позаимствовали Германия, Англия, Шотландия и другие государства⁴.

Органы военной прокуратуры не имеют аналогов в мире по своим функциям и полномочиям, предоставленным законом. Военная юстиция в России ведет свою историю с момента становления российской государственности Петром Великим и имеет богатый опыт, славные исторические традиции, которые бережно сохраняются и укрепляются нынешним поколе-

⁴ Заседание президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 18 апреля 2017 года. [Электронный ресурс]. URL.: <http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/12/54350> (дата обращения: 28.04.2021).

нием прокуроров и следователей. Органы военной прокуратуры эффективно сочетают координацию деятельности по борьбе с преступностью с надзором за соблюдением Конституции России и исполнением действующего законодательства военными органами и должностными лицами.

Как мы уже отметили, в России фактически прокуратура была создано великим русским царем Петром I. В допетровский период идея о надзоре за соблюдением законов была чужда, специальных надзорных органов не существовало. История российской прокуратуры начинается свой отсчет в начале XVIII века, когда император Петр I прорубил «окно в Европу» и в части создания в системе государственного управления совершенно нового для страны механизма контроля. Данный контроль был необходим Петру I для знания истинного положения дел на местах, контроля за исполнением его государственной воли, выявления фактов взяточничества, борьбы со злоупотреблением властью и т.д. Главное же состояло в том, чтобы обеспечить надлежащее исполнение законов, без чего задуманные им реформы были обречены на провал. Изначально Петр I учредил фискальную службу, которая содержалась по принципу «кормления», суть которого в том, что фискалы не имели жалования и средства на жизнь получали из штрафов, взыскиваемых по их доносам с виновных, а обстановка, в которой они осуществляли свои должностные полномочия, отнюдь не способствовала соблюдению ими законности. По этим причинам «эта служба не пользовалась популярностью в обществе и слабо влияла на создание обстановки законности и правопорядка. Более того, она не была способна предупреждать нарушения законов»⁵.

В связи с этим в 1722 году Петр I издал три указа, которые возвестили о создании и начале деятельности нового органа – прокуратуре России. Данный орган, в соответствии с этими указами, был наделен широкими полномочиями в сфере надзора. Причем следует обратить внимание на то, что помимо общего надзора, прокуратура была наделена и полномочиями в сфере охранения гражданских прав.

⁵Звягинцев А. Г. История Российской прокуратуры. 1722–2012 гг. М.: Проспект, 2013. С.28.

Во времена правления Екатерины II к функциям прокуратуры добавился надзор за деятельностью судов и мест заключения.

Александр I своим манифестом от 08.09.1802 «Об учреждении министерств» объявил о создании Министерства юстиции и совмещении функций генерал-прокурора и министра юстиции в одном лице, а значит, о превращении губернской прокуратуры в орган юстиции на местах.

Существенные изменения претерпел статус прокуратуры в ходе реформы судебной системы и судопроизводства, проведенной императором Александром II (1818-1881), коронованным в 1856 году, на основе Судебных уставов, принятых 20.11.1964. По этим Уставам на прокуратуру возлагался надзор за дознанием и предварительным следствием, поддержание государственного обвинения в судах. В результате прокуратура превратилась в орган уголовного преследования и не имела прежних административных функций, а ее деятельность и предназначение ограничились судебным ведомством и судебно-следственной областью соответственно⁶.

Первым Главным военным прокурором стал Владимир Дмитриевич Философов, назначенный на эту должность императором Александром III 1 сентября 1867 года. Его особая заслуга – практическая организация военно-прокурорского надзора. При построении новых органов военной юстиции он закладывал принципы единства их статуса и самостоятельности, отделения суда от командования, органов обвинения от администрации и суда, неустанно заботился о независимости военного прокурора от воинского начальства. Результаты преобразований в 70–80-х годах XIX века привели к зарождению военной прокуратуры как наиболее эффективного института надзора за исполнением законов. Сложившаяся система органов военно-прокурорского надзора в дальнейшем совершенствовалась, в нее вносились определенные уточнения, и в целом она устойчиво действовала в русской армии до 1917 года.

⁶Еремин А. В. История отечественной прокуратуры: учебное пособие. СПб: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2018. С.16.

Таким образом, по итогам судебных реформ 1864 года прокуратура, занимавшая с момента своего зарождения положение всеобщего блюстителя законности («ока государева»), превратилась в орган обвинительной власти («обличения обвиняемых перед судом»). При этом общий надзор, осуществлявшийся ею в дореформенный (петровский) период российской истории, фактически был упразднен.

На протяжении нескольких лет российское социалистическое государство обходилось без органов прокуратуры. Декретом СНК РСФСР от 24.11.1917 № 1 «О суде» упразднены ранее существовавшие институты судебных следователей, прокурорского надзора, присяжной и частной адвокатуры. Но отсутствие такого государственного органа, как прокуратура, не означало, что в государстве отсутствовал надзор за исполнением законности. Данные функции осуществлялись различными государственными органами, такими, как ВЦИК (Всесоюзный центральный исполнительный комитет); Советы Народных Комиссаров (СНК); Народные комиссариаты; ВЧК (Все-российская чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией и саботажем при Совете народных комиссаров РСФСР).

В мае 1922 года сессия ВЦИК приняла Уголовно-процессуальный кодекс и положение о прокурорском надзоре.

В указанном положении о прокурорском надзоре на законодательном уровне закрепились независимость прокуроров от местных органов власти (губернских исполкомов), принцип «двойного» подчинения утратил свою силу. Однако право прокуроров на обжалование незаконных решений исполкомов исключалось, что позволило нарождавшейся советской бюрократии использовать указанное постановление в собственных целях от воздействия прокурорского надзора. Согласно Положению за прокуратурой закрепились четыре группы полномочий, которые сохранились до настоящего времени с некоторыми изменениями:

– надзор за исполнением законов органами власти, хозяйственными учреждениями, общественными и частными лицами;

– надзор за деятельностью органов следствия и дознания в области раскрытия и расследования преступлений, а также за деятельностью Госполитуправления;

– поддержание обвинения в суде;

– надзор за законностью содержания заключенных под стражу лиц⁷.

Исходя из анализа вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что прокуратура в советский период своего исторического развития вернулась к своим истокам – надзорная деятельность опять стала основной.

В ноябре 1923 года была образована прокуратура Верховного суда Союза ССР, которой предоставили широкие полномочия – право законодательной инициативы и совещательного голоса в заседаниях высших органов власти страны, а также право приостанавливать решения и приговоры коллегий Верховного суда СССР. Здесь хотелось бы обратить внимание на то, что во всех конституциях советской эпохи прокуратура была связана с судебной системой. В первой союзной Конституции 1924 года в главе седьмой «О Верховном Суде СССР» упоминалось о прокуроре Верховного Суда СССР, на которую была возложена обязанность давать заключения, поддерживать обвинение в Верховном Суде СССР и в случае несогласия с решениями пленарного заседания опротестовывать их в Президиум ЦИК СССР.

Утвержденное в декабре 1933 года «Положение о прокуратуре Союза ССР» определило правовой статус прокуратуры СССР как самостоятельного государственного органа. Прокуратура Верховного Суда СССР была упразднена. Принятие вышеуказанного Положения имеет огромное значение для дальнейшего развития прокуратуры, так как значительно способствовало укреплению единства и строгой централизации органов прокурорского надзора. Соответственно в Конституции 1936 года конституционно – правовой статус прокуратуры был закреплен более подробно. Глава 9 Конституции 1936 года носила название «Суд и прокуратура». Статьи 113-117 регламенти-

⁷ Воробьев Т. Н. Цели участия прокурора в рассмотрении судом гражданских дел // Современное право. 2017. № 5. С. 53–56.

ровали порядок деятельности прокуратуры. Таким образом, именно в 1936 году произошло окончательное выделение прокуратуры из системы органов министерства юстиции и образование отдельной самостоятельной независимой системы.

В годы Великой Отечественной войны основная деятельность прокуратуры была связана с общей задачей государства – победа. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22.06.1941 «О военном положении», работа органов прокуратуры, как военных, так и территориальных, была перестроена на военный лад.

В 1955 году Президиумом ВС СССР было принято «Положение о прокурорском надзоре в СССР». В данном акте на Генерального прокурора СССР было возложено осуществление высшего надзора за точным исполнением законов всеми министерствами и подведомственными им учреждениями, а также гражданами СССР.

В 1977 году была принята новая Конституция, которая содержала отдельную главу 21 «Прокуратура» с подробным регламентированием деятельности указанного самостоятельного государственного органа. В связи с принятием Основного закона страны началась работа по подготовке Закона о прокуратуре СССР, который бы заменил действующее Положение о прокурорском надзоре. В ноябре 1979 года Закон о прокуратуре СССР был введен в действие.

Распад в 1991 году Советского Союза обозначил новый виток исторического развития прокуратуры. В 1992 году был принят новый Федеральный закон № 2202-1. В дальнейшем в Конституции Российской Федерации, принятой в 1993 году, в статье 129 был закреплён принцип единства и централизации системы органов прокуратуры, причём данная статья была размещена в разделе «Судебная власть», что вызывало множество споров в научных публикациях. В результате знаковых поправок, наименование гл. 7 Конституции РФ в настоящее время изложено в новой редакции: «Судебная власть и прокуратура», чем поставлена точка в многолетних дискуссиях по поводу

отнесения прокуратуры к судебной власти, теперь прокуратуру предлагается рассматривать как самостоятельную систему, наряду с судебной властью.

Можно сделать вывод о том, что в советский период роль прокурорского надзора в основном сводилась к тому, чтобы осуществлять надзор за реализацией директив государства. Основное внимание прокуратуры концентрировалось на деятельности центральных и местных органов исполнительной власти. Цели и задачи прокуратуры, сформулированные в общем виде в Законе о прокуратуре СССР, конкретизируясь в приказах и указаниях Генерального прокурора, по мнению историков, становились все более расплывчатыми и нечеткими. Множество дополнительных обязанностей, возложенных на прокуратуру, вызывало большую загруженность ее кадров, в то же время отодвигало выполнение основной функции по надзору за законностью, защите прав и свобод человека и гражданина на второй план. В настоящее время Федеральный закон № 2202-1 направлен на обеспечение верховенства закона, укрепление законности, охрану прав и законных интересов граждан, общества и государства.

Таким образом, резюмируя сказанное, подчеркнем два обстоятельства. Во-первых, очевидную востребованность органов прокуратуры в механизме российской государственной власти, видоизменяющуюся в зависимости от интересов властей предержащих, а, во-вторых, неоспоримую значимость этих органов в борьбе с преступностью даже в условиях существенного их ограничения в функциональных правах.

1.2 Правовой статус прокуратуры Российской Федерации и проблемы его развития

Верховный Совет РСФСР 15 ноября 1991 г. принял постановление № 1879-1 «Об образовании единой системы органов прокуратуры РСФСР». С этой даты современная прокуратура Российской Федерации перестала быть составной частью организационной структуры прокуратуры СССР и приобрела самостоятельный статус, хотя формально прокуратура СССР была упразднена только со 2 января 1992 г.

Несмотря на упразднение прокуратуры СССР и прекращение действия на территории Российской Федерации Конституции СССР, принятие Закона Российской Федерации от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации вплоть до принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. в целом оставался в прежнем его состоянии, каким он определялся Конституцией РСФСР 1978 г. как единой и независимой системы органов, осуществляющих надзор за точным и единообразным исполнением законов. После упразднения СССР началась активная работа по подготовке новой Конституции Российской Федерации. Именно в это время в стране широко развернулась дискуссия о месте и роли прокуратуры Российской Федерации в системе государственных органов и о ее правовом статусе вообще⁸.

В комиссии, созданной в октябре 1993 г. для разработки проекта новой Конституции Российской Федерации, было два основных предложения по вопросу о дальнейшей судьбе прокуратуры. Инициатором первого был тогдашний министр юстиции Российской Федерации Н.В. Федоров. Его предложение сводилось к тому, что прокуратура как самостоятельный государственный орган власти является пережитком тоталитарного режима, поэтому она должна стать структурным подразделением Министерства юстиции, ее функции должны быть сужены до поддержания государственного обвинения в суде, а потому прокуратуру и не следует включать в Конституцию.

Второе предложение выдвигалось группой ученых-правоведов и было направлено на дальнейшее усиление роли прокуратуры в государственном механизме России.

Теоретической разработкой понятия, сущности и содержания правового статуса прокуратуры Российской Федерации в разное время занимались ученые в области конституционно - правовой науки и науки о прокурорской деятельности, практические прокурорские работники. В их числе доктора

⁸Грудинин Н. С. История становления и развития института прокуратуры в Российской Федерации // Nauka-rastudent.ru. 2015. №. 12. С.12–13.

юридических наук Т. А. Ашурбеков, А. Д. Бойков, А. Ю. Винокуров, А. И. Казанник, Н. В. Мельников, К. Ф. Скворцов, Ю. И. Скуратов, В. П. Рябцев.

В последние годы теоретическому аспекту правового статуса прокуратуры Российской Федерации и его развитию значительное внимание уделялось учеными Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации во главе с ее ректором доктором юридических наук О. С. Капинус. Конституцией Российской Федерации и Законом о прокуратуре правовой статус прокуратуры Российской Федерации в современный период определен в качестве конституционного института государственной власти, не входящего ни в одну из ее ветвей. Законом о прокуратуре в п. 1 ст. 1 определено, что в организационном плане прокуратура Российской Федерации есть единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, и иные функции, установленные федеральным законом.

Такая базовая составляющая ее правового статуса остается неизменной на протяжении последних почти тридцати лет.

Прокуратура учреждена в XVIII веке как надзорный орган и практически все последующие годы сохраняла этот статус, хотя на некоторых этапах своего пути несколько утрачивала свои надзорные функции. В настоящее время вопрос о месте прокуратуры среди органов государственной власти является значимым и дискуссионным. Значимость рассматриваемого вопроса определяется тем, что именно прокуратура является контрольно-надзорным органом, участвующим во всех сферах правового регулирования, и правильное определение ее конституционно-правового статуса и места в системе органов государственной власти обеспечит ей высокий правозащитный потенциал и эффективное функционирование⁹.

Ранее в ст. 129 Конституции РФ содержалось указание на прокуратуру

⁹ Ковальчук В. В. Историко-правовые аспекты создания органов прокуратуры // Молодой ученый. 2019. № 22 (260). С. 315-317.

как на единую и централизованную систему, в действующей редакции вышеуказанной статьи данного указания нет, в связи с чем остается дискуссионным вопрос о статусе и месте прокуратуры.

Причем, следует обратить внимание, что ранее глава Конституции РФ, содержащая статью 129, носила название «Судебная власть» и лишь в 2014 году была исправлена законодательная неточность и название главы было исправлено на «Судебная власть и прокуратура». Данная позиция представляется верной: предназначение судебной власти – осуществление правосудия, а прокуратура не относится к органам, осуществляющим правосудие, хотя связь между судебной властью и исследуемым органом очевидна.

Как мы видим, несмотря на поправки, внесенные законодателем в 2014 году в Конституцию России, остались нерешенные некоторые проблемы определения конституционно-правового статуса прокуратуры.

По нашему суждению, ст. 129 Конституции РФ является отсылочной, так как закрепляет норму, согласно которой полномочия, организация и порядок деятельности российской прокуратуры определяются федеральным законом и это не совсем верно. Считаем, что все вопросы компетенции прокуратуры России должны быть регламентированы именно на конституционном уровне, как это сделано в отношении Конституционного и Верховного судов РФ. Также данное предложение подтверждается и историческим опытом – например, в Конституции СССР 1977 года была размещена отдельная глава, посвященная деятельности прокуратуры, Основной Закон СССР 1936 года также довольно подробно регламентировал место и организацию деятельности исследуемого контрольно-надзорного органа.

В статье 129 Конституции РФ содержатся лишь следующие элементы конституционного статуса прокуратуры: организационная структура прокуратуры как единой централизованной системы с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ; порядок назначения на должность и освобождения от должности Генерального прокурора РФ; порядок назначения прокуроров субъектов Федерации; порядок назначе-

ния иных прокуроров; уровень правового регулирования деятельности прокуратуры. Следует отметить, что Конституция РФ даже не называет прокуратуру органом или системой органов, а лишь указывает, что она составляет систему¹⁰.

Как мы видим, в Конституции РФ содержится лишь организационная составляющая конституционно-правового статуса прокуратуры, что указывает на ущербность нормы.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 05.02.2014 № 2-ФКЗ)¹¹ также не внес ясность в статью 129 Конституции РФ; исключено в ч. 1 ст. 129 Конституции РФ определение прокуратуры в качестве «единой централизованной системы с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации» и сориентировано на отсылочную норму к федеральному закону, которым должны определяться полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации.

Вместе с тем, конституционная гарантированность принципа единства и централизации прокуратуры придавала ее системе дополнительную стабильность в отношении:

- единства целей и задач органов прокуратуры;
- единой системы всех территориальных и специализированных прокуратур, при которой действующие на территории РФ нижестоящие прокуроры подчиняются вышестоящему прокурору и Генеральному прокурору;
- независимости органов прокуратуры при осуществлении своих полномочий от органов государственной власти;

¹⁰Ефимушкина К. Э. Конституционно-правовой статус органов прокуратуры Российской Федерации // Молодой ученый. 2016. № 9. С. 831–833.

¹¹Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 6. Ст. 548.

– единых требований, предъявляемых к работникам прокуратуры (наличие высшего юридического образования, достижение определенного возраста, надлежащее состояние здоровья и т.д.);

– единого механизма прокурорского реагирования на нарушение законов¹².

Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 05.02.2014 № 2-ФКЗ расширены полномочия Президента Российской Федерации по представлению к назначению Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на должность и освобождению от должности помимо Генерального прокурора Российской Федерации также и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации.

Полномочия по назначению прокуроров субъектов Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации, согласованному с субъектами Российской Федерации также перешли к Президенту Российской Федерации. При этом освобождение прокуроров субъектов Российской Федерации от должности производится Президентом Российской Федерации без каких-либо дополнительных согласований. Также, у Генерального прокурора Российской Федерации исключены, а Президенту Российской Федерации предоставлены полномочия по назначению на должность и освобождению от должности иных прокуроров, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров¹³.

Таким образом, президентская составляющая в формировании кадрового состава системы прокуратуры Российской Федерации значительно возросла, при оставлении общей контролирующей функции Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

В целом же ст. 129 Конституции Российской Федерации сохранила содержательную направленность на регулирование организационных и струк-

¹²Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В. Д. Зорькина. М.: Норма; Инфра-М, 2011. С.457.

¹³Ивашенко М. А. Место и роль прокуратуры в системе органов государственной власти // Молодой ученый. 2014. № 8. С. 675–677.

турных вопросов организации деятельности прокуратуры Российской Федерации.

Вместе с тем, отсутствие в Конституции РФ закрепления вопросов компетенции прокуратуры в том виде, как это сделано в отношении Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного суда Российской Федерации, вызывает вопросы в части места и роли прокуратуры в системе и структуре органов государственной власти Российской Федерации. Ситуация регулирования полномочий, организации и порядка деятельности прокуратуры нормами федерального закона позволяет более оперативно вносить соответствующие изменения, что не способствует стабильности конституционно-правового статуса прокуратуры.

Как мы уже отмечали выше, вопрос о государственно-правовом месте прокуратуры является дискуссионным. Некоторые авторы относят прокуратуру к одной из ветвей власти, другие вообще отрицают государственный характер прокуратуры.

На наш взгляд, прокуратура является самостоятельным государственно-правовым институтом и не может быть отнесена ни к одной из традиционных ветвей власти (законодательной, исполнительной, судебной).

Прокуратура является особым государственным институтом и осуществляет деятельность самостоятельно и независимо от остальных ветвей власти, выполняя функцию одного из элементов механизма реализации государственной власти.

Несмотря на особое место прокуратуры, она активно взаимодействует со всеми ветвями власти, так как деятельность всех государственных органов направлена на укрепление законности, правопорядка, защиты законных прав и интересов. Российская прокуратура как надзорный орган позволяет уравновешивать все ветви власти, обеспечивая оптимальное функционирование.

Взаимодействие прокуратуры и судебной власти очевидно, например, это заключается в функции поддержания государственного обвинения в уголовном процессе, в наделении прокуратуры правом обратиться в суд с заяв-

лением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, которое закреплено в Гражданском процессуальном кодексе РФ и т.д.

Так, например, военный прокурор Белогорского гарнизона обратился с иском в суд, в обоснование которого указал, что в ходе проведённой проверки установлено, что Министерство обороны Российской Федерации является собственником стальных труб коллектора от канализационно-насосной станции (инв. №), расположенных на территории военного городка № в <адрес>, которые переданы в оперативное управление филиала ФГБУ «Центральное жилищно-коммунальное управление» Министерства обороны Российской Федерации (далее - ФГБУ «ЦЖКУ» Министерства обороны Российской Федерации). По результатам осмотра коллектора установлено, что стальные трубы коллектора протяжённостью <данные изъяты> п.м. от канализационно-насосной станции пришли в негодность и требуют полной замены, о чём составлен акт. В нарушение закона текущее обслуживание и капитальный ремонт не производится, наличие неисправностей стальных труб приводит к загрязнению рельефа местности военного городка. Просит суд признать незаконным бездействие Министерства обороны Российской Федерации в лице ФГБУ «Центральное жилищно-коммунальное управление» Министерства обороны Российской Федерации по ненадлежащему содержанию напорного канализационного коллектора протяжённостью <данные изъяты> п.м. в военном городке № в <адрес>; обязать Министерство обороны Российской Федерации произвести замену стальных труб на участках местности напорного канализационного коллектора протяжённостью <данные изъяты> п.м. от канализационно-насосной станции (инв. №) в военном городке № в <адрес>. Белогорским городским судом заявленные требования были удовлетворены¹⁴.

Взаимодействие прокуратуры с исполнительной властью подтверждается, например тем, что согласно ст. 7 Федерального закона № 2202-1 проку-

¹⁴Решение Белогорского городского суда № 2-1311/2020 от 29 сентября 2020 г. по делу № 2-1311/2020 // [Электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/v4kGW0wwm0b8/>. (дата обращения: 28.04.2021).

роры вправе присутствовать на заседаниях исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления соответствующего и нижестоящего уровней.

Значимость деятельности прокуратуры, в том числе и военной, подтверждается и статистическими данными, так в минувшем году на личном приеме, по почте, телеграфу, факсимильной связи, «телефону доверия», информационным системам общего пользования от военнослужащих, членов их семей и других граждан в органы военной прокуратуры поступило более 113 тыс. обращений, каждое десятое из которых было удовлетворено.

В ходе этой работы выявлено свыше 12 тыс. нарушений закона, в целях устранения которых принесено более 7 тыс. протестов и представлений, в суды направлено почти 2 тыс. исков (заявлений), возбуждено свыше 180 дел об административных правонарушениях.

В указанном периоде в органах военной прокуратуры на личном приеме принято более 13 тыс. граждан.

В целях обеспечения объективного и всестороннего рассмотрения обращений, проведения проверок соблюдения законодательства о порядке рассмотрения обращений и приема граждан представителями органов военного управления, военных прокуратур гарнизонов, выявления причин и условий, способствующих поступлению обращений в органы военной прокуратуры и принятия мер по снижению их количества, проведения личного приема заявителей в отдаленных гарнизонах и населенных пунктах в целях оказания им правовой помощи, особенно представителям наименее защищенных в социальном плане категорий граждан, в военных прокуратурах окружного звена созданы мобильные (выездные) приемные, деятельность которых организована на плановой основе.

Информация о выездах прокурорских работников в поднадзорные воинские части, учреждения и организации, военные городки для прове-

дения личного приема граждан предварительно размещались на информационных стендах в воинских частях и учреждениях, гарнизонных клубах, в региональных и местных средствах массовой информации.

Военными прокурорами в целях защиты трудовых и социальных прав граждан организовывались временные приемные на предприятиях и в учреждениях, подведомственных федеральным органам, в которых предусмотрена военная служба.

Наработанная военными прокурорами практика свидетельствует об эффективности личного приема граждан с использованием временных приемных. Их применение позволяло военным прокурорам в сжатые сроки получить полную информацию о нарушениях прав военнослужащих, работников предприятий и учреждений, при необходимости на месте выяснить дополнительные обстоятельства, оперативно организовать проверочные мероприятия и, при наличии оснований, принять меры реагирования, направленные на восстановление прав граждан.

Вошло в практику проведение личного приема военнослужащих, членов их семей и других граждан в труднодоступных населенных пунктах, закрытых военных городках. Такие мероприятия в 2020 г. проведены в военной прокуратуре Восточного военного округа.

В целях защиты прав военнослужащих, привлекаемых к проведению крупномасштабных учений, военными прокурорами организован прием личного состава воинских частей и подразделений по месту проведения указанных мероприятий.

Так, в августе-сентябре 2020 г. в ходе стратегического командно-штабного учения «Кавказ – 2020» на полигонах «Ашулук» и «Капустин Яр» (Астраханская область) военной прокуратурой Южного военного округа развернуты временные приемные, проведен личный прием военнослужащих.

Активно реализовывалось сочетание личного приема с задачами правового просвещения военнослужащих, лиц, уволенных с военной

службы, и членов их семей, что способствовало выявлению проблемных вопросов при исполнении жилищного, экологического, трудового и других видов законодательства.

С марта 2020 г. деятельность по рассмотрению обращений и приему граждан проводилась в условиях пандемии, что потребовало выработку новых подходов в деятельности военных прокуроров.

В этой связи прием граждан военными прокурорами осуществлялся с соблюдением мер, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологической безопасности, с максимальным использованием информационно-телекоммуникационных технологий.

В связи с запуском работы мобильного приложения для официального сайта Главной военной прокуратуры в сети «Интернет» обеспечена обработка заявлений, поданных с использованием этого электронного сервиса.

В период призывных кампаний функционируют организуемые военными прокурорами более 170 консультационно-правовых пунктов (работа проводится совместно с работниками военных комиссариатов, врачей-специалистов, правозащитных и родительских организаций, представителей общественности).

В этих пунктах призывники, их родители и другие граждане могут получить любую информацию по вопросам призыва граждан на военную службу и поступления на альтернативную гражданскую службу¹⁵.

Одним из направлений деятельности органов прокуратуры является проверка архивных уголовных дел советского периода в порядке исполнения Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 г. № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий».

В Главной военной прокуратуре организация этой деятельности, в том числе во взаимодействии с Министерством обороны Российской Фе-

¹⁵О работе органов военной прокуратуры по рассмотрению обращений и приему граждан в 2020 году // [Электронный ресурс]. URL: <http://gvp.gov.ru/gvp/events> (дата обращения: 25.04.2021).

дерации, другими федеральными органами исполнительной власти, общественными и иными организациями, возложена на управление обеспечения участия военных прокуроров в рассмотрении дел в судах, которым руководит генерал-лейтенант юстиции Рушкин А.Н.

Только в минувшем году органами военной прокуратуры рассмотрено 348 обращений граждан о реабилитации. По результатам этой работы 12 человек признаны жертвами политических репрессий, в связи с чем восстановлены права их родственников на дополнительные меры государственной социальной поддержки.

В этот же период в порядке реализации программы по увековечению памяти репрессированных лиц из числа высшего командного состава Красной Армии Главной военной прокуратурой проведена дополнительная проверка в отношении Маршала Советского Союза Егорова А.И., Героя Советского Союза генерал-полковника Штерна Г.М., дважды Героя Советского Союза генерал-лейтенанта авиации Смушкевича Я.В., флагманов флота 1 ранга Орлова В.М. и Викторова М.В., командарма 2 ранга Корка А.И., флагмана флота 2 ранга Кожанова И.К., армейского комиссара 2 ранга Берзина Я.К., комкоров Примакова В.М., Петина Н.Н. и Хрипина В.В., необоснованно репрессированных в 1937-1941 годах и впоследствии (в 1954-1958 годах) реабилитированных.

Препятствий для увековечения памяти указанных военачальников не установлено.

Всего с октября 1991 года по настоящее время органами военной прокуратуры пересмотрены свыше 273 тысяч уголовных дел в отношении 303 тыс. человек. Более 124 тысяч человек признаны жертвами политических репрессий, в реабилитации 180 тыс. отказано¹⁶.

Современные условия жизни и деятельности Вооруженных Сил ставят ряд принципиальных задач, решение которых возможно только при

¹⁶По материалам Главной военной прокуратуры реабилитировано более десяти жертв политических репрессий // [Электронный ресурс]. URL: <http://gvp.gov.ru/gvp/events> (дата обращения: 25.04.2021).

наиболее эффективном взаимодействии воинских частей с различными внешними организациями, в том числе правоохранительными органами.

Работа по снижению количества инцидентов и преступлений возможна только при комплексном и рациональном использовании усилий правоохранительных органов с максимальной эффективностью в пределах полномочий и возможностей, предусмотренных законом. Такое сложное сочетание усилий возможно только при тесном взаимодействии правоохранительных органов с воинскими частями.

Военное управление основано на принципах централизации, полного единства командования и воинской дисциплины. Реализация этих принципов осуществляется в процессе исполнительно - распорядительной деятельности. Органы военного управления представляют собой относительно отдельную систему органов государственного управления, объединенных Министерством обороны. Эта система состоит из соответствующих элементов, действующих на разных уровнях в пределах определенных полномочий.

В ходе осуществления надзора за исполнением органами военного управления законодательных и нормативных актов, а также за соблюдением прав и свобод военнослужащих, граждан, призванных на военную подготовку, членов их семей и работников, военный прокурор вправе¹⁷:

- беспрепятственный въезд на территорию воинской части гарнизона при предъявлении официального документа;
- доступ к документальным материалам;
- проверить фактическое исполнение законов в соответствии с имеющейся информацией о фактах нарушений;
- требовать от должностных лиц воинских частей выделения специалистов для проведения разбирательства;
- проверка проверок деятельности воинских частей гарнизона;

¹⁷ Настольная книга военного прокурора (под общ.ред. заместителя Генерального прокурора Российской Федерации С. Н. Фридинского). М.: «За права военнослужащих». 2012. С.19.

– вызвать должностных лиц воинской части гарнизона в прокуратуру для дачи разъяснений по проверяемым вопросам;

При установлении фактов нарушения закона военный прокурор или его заместитель¹⁸

– издает постановление об освобождении лиц, незаконно задержанных по решению несудебных органов;

– обжалует незаконные правовые акты, требует признания их недействительными;

– вносит представление об устранении нарушений закона, а также возбуждает дело об административном правонарушении.

Протест подается должностному лицу, издавшему правовой акт, противоречащий закону, или вышестоящему должностному лицу. Рассмотрение протеста обязательно в течение десяти дней со дня его получения.

Военный прокурор или его заместитель вносит представление об устранении нарушений закона должностному лицу, наделенному полномочиями по устранению допущенных нарушений, которое обязано незамедлительно рассмотреть его и принять меры по устранению допущенных нарушений в течение месяца, а также письменно проинформировать об этом военного прокурора.

Последний, в свою очередь, может принять решение о возбуждении дела об административном правонарушении, которое должно быть рассмотрено соответствующим должностным лицом в установленный законом срок. О результатах рассмотрения такого решения сообщается военному прокурору в письменной форме.

Осуществляя надзор за исполнением законов в отношении военнослужащих, военный прокурор проверяет соблюдение прав и свобод военнослужащих, а также правомочность действий в отношении военнос-

¹⁸ Настольная книга военного прокурора (под общ.ред. заместителя Генерального прокурора Российской Федерации С. Н. Фридинского). М.: «За права военнослужащих». 2012. С.20.

жащих при осуществлении ими дознания и предварительного следствия¹⁹.

Однако на практике вышеуказанные требования не в полной мере выполняются обеими сторонами. Со стороны воинских частей отмечаются нарушения в связи с несоблюдением сроков предоставления материалов по надзорному производству или ответов на протесты и представления. От военных сроки представления прокуратурой материалов и ответов на представленные протесты и представления действительно завышены.

По мнению авторов, наибольший эффект взаимодействия достигается только тогда, когда в воинских частях государства предусмотрена должность юрисконсульта, или по приказу командира воинской части назначается внештатный помощник командира по юридической работе, который должен быть освобожден от своих обязанностей на воинской должности²⁰. Только тогда совместными усилиями сотрудников военной прокуратуры и воинских частей мы сможем повысить правовую грамотность военнослужащих и гражданского персонала воинской части и предотвратить различного рода правовые нарушения.

Таким образом, грамотная организация взаимодействия военной прокуратуры с воинскими частями при профессиональном подходе соответствующих должностных лиц приводит к профилактике преступлений и правонарушений.

Итак, как мы уже отметили выше, прокуратура является самостоятельным органом, который осуществляет государственный надзор от имени Российской Федерации. Смысл и значение данной надзорной деятельности – надзор за исполнением и соблюдением законов и Конституции РФ.

Хотелось бы обратить внимание на то, что прокуратура является не

¹⁹Приказ Генпрокуратуры России от 23.10.2014 № 150 (ред. от 20.07.2017) «Об утверждении Инструкции о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов» // [Электронный ресурс]. URL: <http://legalacts.ru/> (дата обращения: 22.04.2021).

²⁰Амирбеков К. И. Правовое регулирование прокурорской деятельности и полномочий прокурора по профилактике правонарушений : противоречия и пути их устранения // Российский следователь. 2019. № 2. С. 58–61.

только надзорным органом, но и активным участником уголовного судопроизводства, так как обладает широкими полномочиями по проверке законности и обоснованности вынесенных решений. Но в тоже время Следственный комитет РФ, федеральные органы исполнительной власти уполномочены проверять сообщения о преступлениях, совершенных прокурорами, возбуждать в отношении прокуроров уголовные дела и осуществлять их предварительное расследование.

Возвращаясь к вопросу о статусе и месте прокуратуры, хотелось бы согласиться с суждением И. В. Ткачева, что в настоящее время прокуратура нормативно выведена за рамки законодательной, исполнительной и судебной властей и является особым государственным институтом, призванным осуществлять полномочия по надзору за законностью во всех сферах общественных отношений²¹.

Существование отдельного самостоятельного органа вне системы разделения властей не противоречит, по нашему мнению, самому принципу разделения властей. По мнению Ш. Монтескье «На практике абсолютной реализации чистой теоретической модели разделения властей нет ни в одной стране мира»²².

Так, согласно ст. 1 Федерального закона № 2202-1, прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Однако, прокуратура не просто система органов, а федеральный орган государственной власти, призванный осуществлять важнейшие функции по надзору за соблюдением законности и выполнением политики главы государства на территории РФ.

Таким образом, по нашему мнению, прокуратура Российской Федера-

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

²²Ефимушкина К. Э. Конституционно-правовой статус органов прокуратуры Российской Федерации // Молодой ученый. 2016. № 9. С. 831–833.

ции есть не что иное, как строго иерархическая, системная организация по осуществлению властных полномочий. На основе этого, можно с уверенностью сделать вывод, что поддаются сомнению заключения судов о том, что акты прокурорского реагирования не содержат элемента принуждения (обязательности исполнения требований прокурора) при осуществлении общего надзора. Прокуратура на протяжении многих лет эффективно действовала в качестве властного органа, в большей степени, именно методами принуждения. В свою очередь, в научной литературе приводится достаточно широкий спектр аргументов, объясняющих необходимость сохранения современного института прокуратуры в том виде, в каком он сформировался. Поэтому считаем целесообразным определить в Федеральном законе № 2202-1 ее статус как государственного органа, а также разделяем научную позицию тех авторов, которые считают необходимым дополнить Конституцию Российской Федерации самостоятельной главой «Прокуратура Российской Федерации», где целесообразно определить систему, порядок формирования, компетенцию и конституционно-правовую ответственность органов прокуратуры²³.

Также считаем возможным и необходимым закрепить на конституционном уровне прокуратуру в перечень органов, обладающих правом законодательной инициативы.

Ст. 104 Конституции РФ, перечисляет субъекты обладающие правом законодательной инициативы, среди которых прокуратура отсутствует.

Считаем данный факт не доработкой законодателя, так как именно прокуратура является центральным значимым контрольно-надзорным органом, призванным обеспечить основную функцию всех государственных органов – верховенство закона, единство и укрепления законности. Прокуратура выполняя свою основную функцию надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, как раз и выявляет пробелы и несовершенства

²³Зюбанов Ю. А. Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный). М. : Проспект, 2018. С.112.

правовых норм, возникающие коллизии. Сотрудники прокуратуры, участвуя во всех сферах правового регулирования, обладают соответственно очень широкими и глубокими познаниями норм права в различных отраслях, а также в силу деятельности являются осведомленными именно о реальном положении дел в сфере соблюдения Конституции Российской Федерации и исполнения законов.

Здесь следует отметить, что в Конституциях и Уставах множества субъектов РФ за прокурорами закреплено право законодательной инициативы, например, такое право предоставлено прокурорам Свердловской, Магаданской, Новгородской области, Адыгеи, Бурятии и многих других субъектов РФ. В связи с изложенным считаем возможным закрепить право законодательной инициативы на конституционном уровне, дополнив ст. 104 Конституции РФ словами «прокуратуре». Соответствующие изменения внести также и в ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Необходимо внести дополнения в ст. 104 Конституции РФ, изложив ее в следующей редакции «Право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, прокуратуре Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения». Также в ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» внести дополнения: ч. 2 изложить в следующей редакции «Прокуратуре РФ принадлежит право законодательной инициативы».

Отметим, что прокуратура является важнейшим элементом государственной структуры, поскольку без эффективного надзора за исполнением законов, нормальное функционирование всех остальных ветвей власти невозможно. Прокуратура является особым органом в конституционной системе органов государственной власти Российской Федерации. Она сосредото-

чивает в себе все признаки государственного органа, умело обеспечивает функционирование системы сдержек и противовесов, без которой невозможно эффективное существование законодательной, исполнительной и судебной властей.

Итак, по нашему суждению, российская прокуратура не относится ни к одной из ветвей власти, является самостоятельным государственным органом и представляет собой самостоятельный независимый институт, сдерживает любую из ветвей власти. Прокуратура выполняет множество функций, некоторые из которых характерны для различных ветвей власти.

Например, осуществляет функцию и координацию деятельности иных правоохранительных органов по борьбе с преступностью, что характерно органам исполнительной власти. Но являясь самостоятельным федеральным органом, активно взаимодействует со всеми ветвями власти в различных формах, что все-таки не позволяет ее отнести ни к одной из ветвей. То есть прокуратура, по нашему мнению, обладает исключительным статусом и ее можно рассматривать как основу контрольно-надзорной власти, что также требует конституционного закрепления.

Для того чтобы правильно определить место российской прокуратуры в системе государственных органов необходимо точно определить состав функций, которые выполняет прокуратура в связи с реализацией задач, возложенных на нее государством.

Само слово «функция» имеет латинское происхождение и обозначает «исполнение». В юриспруденции «функция» чаще всего трактуется как «цель деятельности», «задача» и т.д. Правильное определение места и роли прокуратуры в системе государственных органов, разделения и взаимодействия властей предопределяется точным установлением состава функций, необходимых для выполнения возложенных на прокуратуру задач²⁴.

Для обеспечения выполнения своих функций в каждом государстве

²⁴Чуглазов Г. Р. Прокуратура в системе органов государственной власти // Законность. 2003. № 2. С. 31–34.

формируется специальная структурная организация – государственный аппарат, который комплексно их осуществляет. Однако при этом каждое его звено, каждый орган имеет свои собственные функции, реализуемые на основе конституционных принципов. Надлежащее исполнение функций всеми государственными органами ведет к реализации функций государства. Как отмечает А. Б. Венгеров, правильное теоретическое решение вопроса о взаимосвязи функций государства и структур, обеспечивающих их выполнение, имеет существенное практическое значение, «поскольку государственный орган необходимо создавать под ту или иную функцию, а не наоборот – создавать орган, а потом находить ему занятие, функцию»²⁵.

Функции государства распределяются между государственными органами в зависимости от места и роли каждого из них в государственном механизме. При этом у каждого органа должна быть прерогативная, основная, исключительно принадлежащая только ему функция. Как свидетельствует исторический опыт, специализация государственных органов – это один из факторов повышения эффективности их деятельности. В функциях государственных органов раскрывается конкретная деятельность каждого отдельного звена в механизме государства. Функции же государства выступают как основные направления деятельности всей системы государственных органов.

Функции государственных органов по своему содержанию подчинены функциям государства, их целям и требованиям. Поэтому деятельность государственных органов должна быть строго согласована с функциями государства.

Понятие функции прокуратуры употребляются многими авторами, в то же время раскрывают данное понятие далеко не все. В большинстве случаев понимание функции прокуратуры сводится к следующему содержа-

²⁵ Винокуров С. И. К вопросу о превентивной сущности прокурорского надзора // Российский следователь. 2017. № 7. С. 26–30.

нию:

«Функция прокуратуры – конкретный вид ее деятельности, предусмотренный федеральным законом и обусловленный предназначением прокуратуры, выраженным в ее задачах, характеризующийся определенным предметом ведения, направленностью на решение этих задач и использованием присущих этому виду деятельности полномочий и правовых средств»²⁶. Мы соглашались с данным утверждением, но в то же время считаем необходимым отметить, что функции прокуратуры, по своему содержанию, тождественны основным направлениям деятельности прокуратуры. По нашему мнению, данные понятия действительно тесно связаны между собой, и противопоставлять их друг другу не следует, однако и ставить между ними знак равенства нельзя.

А. Я. Сухарев формулирует понятие функции как такой вид деятельности прокуратуры, который предопределяется ее социальным предназначением, выраженным в стоящих перед ней задачах, характеризуется определенным предметом ведения, направлен на решение этих задач и требует использования присущих ему полномочий и правовых средств²⁷. Названные элементы, характеризующие функцию, находятся в строгой взаимозависимости. Их изменение, уточнение, прежде всего в части задач прокуратуры, сфер проявления ее деятельности, должно неизбежно повлечь корректировку в остальных частях функциональной характеристики. Наиболее подвижной и очевидной составной частью функции являются полномочия прокуратуры и правовые средства их осуществления, которые придают ей требуемую выраженность и логическую завершенность и которые должны иметь четкую и полную правовую форму.

Важнейшим условием эффективности деятельности прокуратуры является внутренняя взаимосвязанность и взаимообусловленность ее функций, которые определены единством задач обеспечения законности и правопорядка

²⁶Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный)/ под ред. В. Д. Зорькина. М.: Норма; Инфра-М, 2011. 900 с.

²⁷ Прокурорский надзор : учебник для вузов / под ред. А. Я. Сухарева. М. : Проспект, 2005. 423 с.

ка.

В. С. Тадевосян понимает под функциями прокуратуры «общий надзор, надзор за следствием и дознанием, судебный надзор и надзор за местами лишения свободы»²⁸.

По суждению А. Я. Сухарева, «закон о прокуратуре определяет понятие прокуратуры через ее основную функцию – надзор за исполнением законов»²⁹.

С. А. Авакьян выделяет такие главные конституционные функции прокуратуры, как осуществление прокурорского надзора, предварительное расследование, участие прокурора в рассмотрении дел судами, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, правотворческая деятельность [9, с. 606].

Следует отметить, что в Конституции Российской Федерации функции прокуратуры не указаны. Однако они вытекают из целей и задач, определяемых Конституцией РФ, которые государство ставит перед органами прокуратуры.

Наиболее четко цели прокуратуры определены в ст. 1 Федерального закона № 2202-1. Пункт 2 этой статьи определяет, что целями прокуратуры являются:

- обеспечение верховенства закона;
- обеспечение единства и укрепления законности;
- обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина;
- обеспечение защиты охраняемых законом интересов общества и государства.

Все вышеуказанные цели поддерживаются и регламентацией их в Конституции РФ. Так, например, в п. 2 ст. 4 Конституции РФ предусматривается, что Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации. Такое верховенство обеспечивает единство, согласованность и стабильность всей ее правовой системы. Оно

²⁸ Тадевосян В. С. Прокурорский надзор в СССР. М. : Высшая школа, 1956. С.90.

²⁹ Прокурорский надзор : учебник для вузов / под ред. А. Я. Сухарева. М. : Проспект, 2005. С.56.

предполагает точное и неуклонное их соблюдение, исполнение и применение.

В ч. 1 ст. 15 отмечается, что Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны ей противоречить.

В главе второй Конституции РФ регламентированы права и свободы человека и гражданина, которые, наряду с другими органами государственной власти, обязаны обеспечивать органы прокуратуры. Поскольку Конституция РФ (ч. 1 ст. 17) признает и гарантирует права и свободы человека и гражданина, Федеральный закон № 2202-1 устанавливает, что приоритеты деятельности прокуратуры направлены прежде всего на защиту таких прав и свобод. При этом прокурорский надзор играет важную роль в защите прав граждан в различных сферах жизнедеятельности.

Так, защищая и охраняя трудовые права граждан, прокуратура опротестовывает незаконные приказы, распоряжения и другие акты, ущемляющие их, вносит представления, принимает меры к возбуждению гражданских и уголовных дел.

Следует отметить, что прокуратура РФ, защищая права и свободы граждан, в то же время отстаивает интересы общества и государства.

А, теперь, считаем целесообразным перейти к рассмотрению задач прокуратуры, которые по сравнению с целями, являются более частной, ограниченной категорией. Все задачи должны соответствовать целям деятельности прокуратуры, соответствовать ее юридической природе и предназначению.

Задачи, как правило, в юридической литературе, делятся на общие, специальные и частные³⁰. Так, общие задачи могут быть решены только в результате прокурорско-надзорной деятельности, а поскольку прокурорский надзор осуществляется в ряде направлений в зависимости от сфер обще-

³⁰ Прокурорский надзор : учебник / под ред. Ю. Е. Винокурова. М. : Проспект, 2005. С.26.

ственных отношений, каждое из них вносит свой «вклад» в решение общих задач, объем и содержание которого определяется специальными задачами. К специальным задачам можно отнести, например, защиту прав и свобод человека и гражданина, регламентированную главой 2 Конституции РФ.

Частные задачи прокурорского надзора различаются в зависимости от его направления и вида применяемого правового средства.

Перечислить все частные задачи прокурорского надзора весьма сложно, поскольку они не являются постоянными и зависят от состояния законности на тех или иных объектах надзора, от приоритетов деятельности прокуратуры и т.д. Общим для них является то, что все они подчинены надзору за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

С учетом изложенного следует сделать вывод о том, что основной функцией прокуратуры является надзорная функция, реализуемая в соответствии с п. 2 ст. 1 Федерального закона № 2202-1 путем надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, исполнением законов судебными приставами.

Ранее эти виды надзорной деятельности именовались основными направлениями, но в настоящее время для их определения стал использоваться термин «подфункция» надзорной функции. В научной литературе и практической деятельности данные подфункции именуется как отрасли прокурорского надзора. Каждая из них сохраняет все структурные части функции, наполняя их различным содержанием. Различия между ними наиболее

заметны в особенностях предмета надзора, в процедурах его осуществления, объеме и характере полномочий прокуроров.

Реализация полномочий прокурора в рамках перечисленных отраслей носит надзорный характер. В то же время, прокуратура выполняет и иные функции, предусмотренные законом, в сферах, где полномочия прокурора не носят надзорного характера. К ним следует отнести, например, участие в рассмотрении дел (уголовных, гражданских, арбитражных) судами.

Так, в частности, военный прокурор Белогорского гарнизона в интересах командира войсковой части обратился в суд с иском о привлечении бывшего военнослужащего указанной воинской части К. к полной материальной ответственности за ущерб, причиненный государству недостатчей вещевого имущества, переданного ответчику под отчет для использования, с учетом его износа и просит взыскать с него 181640 руб. 55 коп. в пользу войсковой части через лицевой счет ФКУ «Управление финансового обеспечения Министерства обороны Российской Федерации, в котором войсковая часть состоит на финансовом обеспечении. В обоснование иска военный прокурор указал, что К., проходивший военную службу по контракту, досрочно уволен с военной службы в связи с несоблюдением военнослужащим условий контракта и при исключении из списков личного состава воинской части не сдал вещевое имущество, переданное ему под отчет для использования, данная недостача вещевого имущества была выявлена в ходе проведения инвентаризации, ущерб в добровольном порядке не возмещен, в связи с чем с ответчика подлежит взысканию причиненный государству ущерб в указанном размере.³¹

Также к функциям, где полномочия прокурора не носят надзорного характера можно отнести и функцию уголовного преследования в соответствии с полномочиями, установленными УПК РФ; функцию координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; участие в

³¹ Решение Благовещенского городского суда по делу № 2-2234/2018. [Электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/v4kGW0wwm0b8/>. (дата обращения: 28.04.2021).

правотворческой деятельности.

В сфере рассмотрения дел судами прокурор участвует во всех видах судопроизводства и во всех судебных инстанциях. Законом выделена задача приносить представления на противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов. Однако при этом прокурор не осуществляет надзор ни за законностью в деятельности судов, ни за законностью их постановлений. Во всяком случае, так предусмотрено Федеральным законом № 2202-1, в статье 35 которого говорится только об участии прокурора в рассмотрении дел судами и ничего не сказано о надзоре.

Выделение уголовного преследования в отдельную функцию прокуратуры сегодня вряд ли оправдано. В соответствии с Федеральным законом от 05.06.2007 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» из полномочий прокурора исключено право возбуждения уголовного дела, дачи согласия следователю на его возбуждение, право принятия дела к своему производству и т.д.

А. Я. Сухарев относит указанные ненадзорные направления деятельности прокуратуры к самостоятельным функциям, видимо, основываясь на том, что каждая из них предусмотрена Федеральным законом № 2202-1. В то же время более логичным представляется отнесение их к иным функциям органов прокуратуры, как это предусмотрено в п. 1 ст. 1 Федерального закона № 2202-1. Такое деление определяет конкретную направленность функций, их реальное содержание, не ведет к смешению понятий и затруднению понимания³².

Таким образом, функции прокуратуры имеют конституционную природу, устанавливаются государством, являются динамичными, поскольку должны соответствовать потребностям времени, изменениям, происходящим в обществе и государстве.

³² Прокурорский надзор : учебник / под ред. А. Я. Сухарева. М. : Норма, 2009. С.112.

Итак, деятельность прокуратуры, как надзорного органа, является специфичной, не относится ни к одной из ветвей власти, в то же время имеет признаки каждой из них. Осуществляет деятельность от имени Российской Федерации.

Сущность ее деятельности – надзор за исполнением законов, действующих на территории нашего государства, и Конституции РФ. Прокурор, осуществляя свою деятельность, обеспечивает защиту интересов не только на федеральном уровне, но и в субъектах Российской Федерации, местном самоуправлении. Деятельность в данном случае представлена от имени всех ветвей власти в совокупности, объединенных общей государственной системой. Прокуратура как никакой другой орган власти работает с разными властными органами, является необходимым балансом и «системой сдержек и противовесов» для остальных ветвей власти. По нашему мнению, статус прокуратуры должен включать в себя максимальный объем полномочий.

В научной литературе вопрос о месте прокуратуры в системе органов государственной власти является дискуссионным. Так, А. Ф. Смирнов говорит о том, что предпочел бы видеть прокуратуру в системе реализации президентской власти³³. Данное мнение поддерживается и Ю. И. Скуратовым³⁴.

М. П. Авдеенкова и Ю. А. Дмитриев относят прокуратуру к системе органов исполнительной власти³⁵.

В. И. Рохлин считает прокуратуру самостоятельным органом, не относящимся ни к одной из ветвей государственной власти³⁶.

Итак, прокуратура является особым государственным институтом и осуществляет деятельность самостоятельно и независимо от остальных

³³ Смирнов А. Ф. Соотношение принципов законности и целесообразности в организации деятельности прокуратуры // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 8. С. 188–194.

³⁴ Прокуратура в правовом государстве: материалы многосторонней встречи, организованной Советом Европы совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации. М.: Юрайт, 1997. С.201.

³⁵ Авдеенкова М. П. Основы теории конституционного права. М.: Весь мир, 2005. С.412.

³⁶ Рохлин В. И. Прокурорский надзор в Российской Федерации: курс лекций. СПб., 1998. С.88.

ветвей власти, выполняя функцию одного из элементов механизма реализации государственной власти. Причем не относится ни к одной из ветвей власти, являясь самостоятельным органом государственной власти.

Несмотря на особое место прокуратуры, она активно взаимодействует со всеми ветвями власти, так как деятельность всех государственных органов направлена на укрепление законности, правопорядка, защиты законных прав и интересов. Российская прокуратура как надзорный орган позволяет уравновешивать все ветви власти, обеспечивая оптимальное функционирование.

2 ИСТОРИКО – ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ВОЕННОЙ ПРОКУРАТУРЫ

2.1 Становление и развитие института военной прокуратуры в Российской Федерации

Развитие института военной прокуратуры условно делится на несколько периодов.

Первый период – 1711 – 1867 гг. можно охарактеризовать как становление и развитие аудиториата в Российской армии и на флоте. Аудиториат стал первоначальным шагом к появлению института военных прокуратур в российской армии и на флоте.

Петр I создал регулярную армию по образцу армий зарубежных западных государств. Естественно, перенимая опыт военного строительства, император обязан был интересоваться и теми юридическими нормами, которые регулировали деятельность вооруженных сил на западе Европы³⁷.

Должность аудитора в российской армии и на флоте была учреждена в 1711 г. Так, в штатах полков российской армии вводилась должность аудитора. Правовой статус аудитора, содержащийся в Кратком изображении процессов или судебных тяжб 1716 г., исключал его властные полномочия: он должен был знать военно-судебные законы, присутствовать в судебных заседаниях, наблюдать за соблюдением формы судопроизводства, в случае необходимости – давать разъяснения по возникшему вопросу, записывать все происходящее в суде³⁸.

Аудитором мог быть офицер армии, имеющий юридическое образование. Однако должность аудитора была непопулярна в войсках. Согласно Табели о рангах от 24 января 1722 г. звание «Генерал-Аудитор» (высший чин военно-судебного ведомства) соответствовал чину подполковника в армии,

³⁷ Казанцев С. М. История царской прокуратуры. СПб., 1993. С.89.

³⁸ Пономарев Г. С. Прокуратура в условиях кризиса законности и правовых реформ в России: дис. канд. юрид. наук. М., 1995. С. 11.

«Обер-Аудитор» – чину капитана³⁹. Офицеры предпочитали службу по строевой части, поскольку аудитор имел меньший должностной оклад (например, в 1837 г. оклад аудитора составлял 214 руб. в год). Аудиторы полностью подчинялись власти военного командования. Именно органы военного командования имели право уголовного преследования, назначения членов суда из числа офицеров, ревизии и утверждения приговоров, вынесенных военным судом. Отсутствие материальных стимулов, перспектив служебного роста, непопулярность должности аудитора в войсках привели к тому, что должности аудиторов становились в большинстве случаев вакантными и заполнялись гражданскими лицами.

Аудиторов первоначально готовили из писарей, не имевших юридической подготовки. Их положение постоянно изменялось, поскольку оно полностью зависело от волеизъявления военного командования. Военные начальники имели право назначать и смещать аудиторов с должности. Сначала командиры полков назначали в аудиторы грамотных фельдфебелей и писарей, а с 1728 г. аудиторами могли быть лишь офицеры до капитана включительно. Как отмечалось выше, властными полномочиями аудиторы не обладали. Кроме того, их привлекали к исполнению не свойственных им функций. Так, в 1796 г. аудиторы в полках помимо судной работы должны были наблюдать за соблюдением порядка в обозе.

В 1797 г. был создан Генерал-Аудиториат – центральный орган по военно-судным делам. На Генерал-Аудиториат возлагалось рассмотрение производства судных и следственных дел об офицерах и нижних чинах из дворян, учреждение военно-судных комиссий о лицах, предаваемых военному суду Императором.

18 июня 1799 г. все аудиторы были подчинены генерал-аудитору. Назначение их, производство в чины и звания, увольнение, награждение и перевод аудиторов отнесены также к компетенции генерал-аудитора. Несом-

³⁹ Пономарев Г. С. Прокуратура в условиях кризиса законности и правовых реформ в России: дис. канд. юрид. наук. М., 1995. С. 12.

менно, данные нововведения способствовали обособлению, созданию централизованного механизма будущей военной прокуратуры в России.

Второй период – 1867–1917 гг. – в российской армии вводится должность военного прокурора⁴⁰.

Вступление на престол императора Александра II открыло в истории военно-судного ведомства начало нового периода, ознаменованного коренными преобразованиями военного суда и прокурорского надзора на новых началах. Армия и военная юстиция нуждались в реформах не меньше общества. Печальный исход Крымской кампании обнаружил полную неподготовленность и отсталость армии в боевом и техническом отношениях. В связи с этим указами Императора было повышено материальное обеспечение и служебное положение аудиторов, что способствовало быстрому заполнению вакантных должностей и обновлению состава военно-судного ведомства.

Дальнейшее развитие уголовно-процессуального законодательства было ознаменовано проведением судебной реформы 1864 г. Признанная правительством России необходимость организовывать русский суд на новых началах не могла не оказать влияние на положение военного суда. Постоянная связь военных и общих судов, служение этих судов общим идеям правосудия и справедливости, намерения распространить новые начала уголовного процесса в общих судах на военно-уголовный процесс. В результате 15 мая 1867 г. Александром II был утвержден Военно-судебный устав. В данном Уставе определялась система органов военной юстиции, единая и независимая от общих органов юстиции⁴¹. Создаваемая система рассчитывалась на возможность функционирования не только в мирное, но и в военное время. Военно-окружные суды составляли основное звено особой ветви судов Российской империи, которую возглавлял Главный военный суд, подчиненный Военному министру и осуществлявший функции кассации и надзора. Воен-

⁴⁰ Ерёмин А. В. История отечественной прокуратуры : учебное пособие. СПб : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2018. С.78.

⁴¹ Сугаипова Э. А. Становление и развитие прокуратуры Российской империи в 1722–1863 гг. // Актуальные проблемы права : материалы V Междунар. науч. конф. (г. Москва, декабрь 2016 г.). М. : Буки-Веди, 2016. С. 20-26.

ные прокуроры входили в состав военных судов. Они, в отличие от прокуроров общих судов, не были подчинены министру юстиции – Генерал-прокурору. Руководство лицами прокурорского надзора военно-судебного ведомства осуществлял Главный военный прокурор. Штатное число чинов прокурорского надзора на тот момент составляло 84 человека: 9 военных прокуроров округов и 75 помощников военных прокуроров⁴².

Все чины прокурорского надзора были подчинены вышестоящим прокурорам, что устанавливало принцип единства и централизации военно-прокурорского надзора.

В соответствии с Военно-судебным уставом 1867 г. на должностях военных прокуроров могли проходить службу офицеры военного ведомства Российской империи. Требования к кандидатам на военно-судебному ведомству были едины как для судей, так и для прокурорских работников (§ 81 гл. VI Устава). Для назначения на должность кандидат должен был удовлетворять следующим требованиям:

- служба в офицерском чине;
- офицерский стаж службы не менее двух лет на должностях ротного, эскадронного командира, старшего офицера;
- годичная стажировка при главном военно-судебном управлении – наличие кандидатского стажа. Требования, предъявляемые к военным прокурорам, отличались от требований, предъявляемых к прокурорам гражданским. Должности военного прокурора и помощников военного прокурора замещались «исключительно военными чинами из лиц, получивших военно-юридическое образование». Подготовку таких кадров осуществляла Александровская военно-юридическая академия⁴³. Главный военный прокурор и его помощники назначались из числа генералов.

Военно-судебный устав 1867 г. существенно изменил статус военного прокурора:

⁴² Ерёмин А. В. История отечественной прокуратуры : учебное пособие. СПб : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2018. С.78.

⁴³ Баишев М. И. Военно-судебная реформа в царской армии (00 – 70-х гг. XIX в.). М., 1955. С.38.

- при военных судах учреждена сама должность военного прокурора;
- на военного прокурора возложены следующие функции: поддержания обвинения в суде, надзор за производством следствия и дознания, утверждения обвинительных заключений;
- создана единая централизованная система военно-прокурорского надзора с подчинением Главному военному прокурору;
- установлены требования к кандидатам на должность военного прокурора.

Кроме того, в ходе судебной реформы изменились функции российской прокуратуры – из учреждения, осуществляющего прокурорский надзор, она была превращена в основном в орган уголовного преследования по образцу западноевропейской прокуратуры.

Третий период – с 1917 г. по настоящее время.

Декретом «О суде» № 1 от 24 ноября 1917 г. были упразднены Судебные уставы 1864 г. Таким образом, была ликвидирована и дореволюционная российская прокуратура. Но требования по соблюдению законности в стране и в Красной Армии в частности являлись актуальными с первых дней существования только что созданного государства. Основная задача по надзору была возложена на Рабоче-крестьянскую инспекцию (РКИ), а также на Народный комиссариат юстиции (НКЮ РСФСР) с его местными органами в системе губисполкомов. Также функции по надзору за соблюдением законов выполняли органы Всероссийской чрезвычайной комиссии по борьбе с контрреволюцией и саботажем при СНК РСФСР (ВЧК), Народного комиссариата государственного контроля. Однако разобщенность всех перечисленных выше органов, отсутствие у них властных полномочий не могли обеспечить точного и единообразного исполнения законов в стране.

По мнению Г. С. Пономарева, в этот период «был взят курс на создание в Советской России системы прокурорского надзора, наводившей на совершенно явные воспоминания о прокурорско-фискальном аппарате дореволю-

ционного времени»⁴⁴. В связи с этим в мае 1922 г., спустя пять лет после Октябрьской революции, Народным комиссариатом юстиции был подготовлен проект Положения о прокурорском надзоре, который был подписан 28 мая 1922 г. Статус военного прокурора по данному Положению был следующим.

Организационно органы военной прокуратуры не представляли собой самостоятельного государственного органа. Руководил военной прокуратурой Прокурор Республики, который являлся одновременно Народным комиссаром юстиции. При Прокуроре состояли его помощники, один из которых выполнял прокурорские обязанности при Верховном трибунале ВЦИК. Именно он непосредственно руководил работой нижестоящих военных прокуроров. Следственный аппарат организационно входил в состав революционных военных трибуналов.

На военную прокуратуру распространялись все основополагающие принципы организации и деятельности прокуратуры. К их числу относятся: централизация и единоначалие в органах прокурорского надзора, строгое подчинение нижестоящих прокуроров вышестоящим, независимость органов военной прокуратуры от военного командования.

Кроме того, специфические условия быта и службы в армии и флоте требовали от военных прокуроров выполнения особых задач по поддержанию воинской дисциплины, изложенных в Инструкции военным прокурорам и их помощникам, утвержденной приказом РВСР от 4 января 1923 г. № 41.

Инструкция конкретизировала и уточняла статус военных прокуроров применительно к условиям их работы.

Военные прокуроры и их помощники назначались в основном из числа политработников или работников военных трибуналов. То есть военным прокурором мог быть гражданин Республики, состоящий на военной службе, не совершивший порочащих проступков, не имеющий связей с «антинародными элементами», имеющий опыт общественно-политической работы либо

⁴⁴Пономарев Г. С. Прокуратура в условиях кризиса законности и правовых реформ в России: дис. канд. юрид. наук. М., 1995. С. 11.

работы по юридической специальности.

В основном прокурорский состав формировался из комиссаров Красной Армии, не имеющих необходимой юридической квалификации. Однако данные лица не могли осуществлять прокурорский надзор на должном уровне. Так, например, в 1925 г. в судебных заседаниях военных трибуналов военные прокуроры приняли участие в качестве государственных обвинителей только по 11,6% всех дел, рассмотренных военными трибуналами⁴⁵. Такое состояние дел с кадровым составом военных прокуратур не могло не привлечь внимания руководства страны. Постепенно на руководящие должности стали назначаться лица, окончившие гражданские юридические учебные заведения, а 17 июня 1936 г. было принято решение о создании военно-юридического факультета при Всесоюзной правовой академии.

20 августа 1926 г. ЦИК и Совнарком СССР утвердили Положение о военных трибуналах и военной прокуратуре – первый законодательный акт, специально регламентировавший задачи, организацию и деятельность военной прокуратуры в СССР. Согласно данному Положению военная прокуратура представляла собой самостоятельную систему органов при Прокуратуре Верховного Суда СССР. В нем определялась организация военных трибуналов и военной прокуратуры, а также регулировались некоторые особенности их уголовно-процессуальной деятельности. Военные прокуроры и помощники военных прокуроров состояли при действовавших военных трибуналах военных округов, фронтов, отдельных армий и флотов. Постановлением ЦИК и СНК СССР от 30 января 1929 г. «Об изменении и дополнении Положения о военных трибуналах и военной прокуратуре» следственный аппарат был передан в полное подчинение органов прокуратуры. Военные следователи из системы военных трибуналов были переданы в военную прокуратуру. С этого момента на военную прокуратуру возложена функция расследования преступлений.

⁴⁵Гусев Л. Н. Советская военная юстиция в период перехода на мирную работу по восстановлению народного хозяйства (1921 – 1925 гг.). М., 1953. С. 54.

Последующие принимаемые законодательные акты лишь более четко формулировали правовой статус военного прокурора. Основы деятельности военного прокурора и современной военной прокуратуры были заложены именно первыми нормативными правовыми актами послереволюционного периода.

Положением о Верховном Суде СССР и Прокуратуре Верховного Суда СССР, утвержденным постановлением ЦИК СССР 24 июля 1929 г., устанавливалось, что Прокурор Верховного Суда СССР руководит деятельностью органов военной прокуратуры через своего старшего помощника по военной прокуратуре и военной коллегии Верховного Суда СССР (ст. 76 гл. 3 разд. 2).

Постановлением ЦИК и СНК СССР 20 июня 1933 г. была учреждена Прокуратура СССР, а 17 декабря того же года утверждено Положение о прокуратуре СССР. Этими нормативными правовыми актами было завершено процесс централизации прокуратуры и обособления ее от судебных органов. Военная прокуратура вошла в состав прокуратуры СССР, составляя ее особую ветвь. В составе прокуратуры СССР была образована Главная военная прокуратура на правах управления. Главный военный прокурор являлся старшим помощником, а впоследствии заместителем прокурора Союза ССР. В период 1934–1940 гг. статус военного прокурора характеризуется расширением его полномочий в вопросах предварительного следствия, судебного и общего надзора.

Так, постановлением ЦИК и СНК СССР от 11 апреля 1934 г. на военную прокуратуру было возложено расследование дел о должностных преступлениях начсостава Гражданского воздушного флота; постановлением от 27 февраля 1934 г. – осуществление надзора по делам о воинских, должностных и некоторых государственных преступлениях, совершенных лицами строевого и административно-хозяйственного состава военизированной пожарной охраны предприятий и сооружений, имеющих особое государственное значение, а равно лицами оперативно-строевого и административно-

хозяйственного состава рабоче-крестьянской милиции, лицами оперативного и административно-хозяйственного состава исправительно-трудовых учреждений и работниками экспедиции подводных работ особого назначения; постановлением от 7 августа 1935 г. – общий надзор за законностью действий органов Гражданского воздушного флота.

В период Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. производство по уголовным делам осуществлялось в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении» по правилам, устанавливаемым Положением о военных трибуналах в районах военных действий (оно было утверждено тем же Указом Президиума Верховного Совета СССР).

Каких-либо дополнительных функций и задач на прокуратуру в период войны не возлагалось. Изменения коснулись лишь ее организационной части. Кроме того, в январе 1942 г. была организована Главная военная прокуратура железнодорожного транспорта, 29 мая 1943 г. – Главная военная прокуратура морского и речного флота СССР. Также изменилась подследственность военной прокуратуры в связи с расширением круга дел, подсудных военным трибуналам. В целом в период войны статус военного прокурора не изменялся.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 14 декабря 1966 г. было утверждено Положение о военной прокуратуре, пришедшее на смену действовавшему Положению о военных трибуналах и военной прокуратуре, утвержденному постановлением СНК СССР от 9 ноября 1926 г. В этом Положении определялись система органов военной прокуратуры (гл. 3) и их полномочия, подследственность уголовных дел военным следователям (ст. 12).

Принятие союзного Закона о прокуратуре СССР 1979 г. потребовало изменений в правовых основах деятельности органов военной прокуратуры. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 4 августа 1981 г. № 5403-Х было утверждено новое Положение о военной прокуратуре, которое сохра-

нило отдельные нормы предыдущего нормативного правового акта и с учетом накопленного опыта усовершенствовало правовое регулирование деятельности органов военной юстиции.

Следующим этапом развития законодательства о статусе военного прокурора стал период становления российской государственности, последовавший после распада Союза ССР. Как отмечалось ранее, в 1992 г. был принят Закон о прокуратуре. Этот Закон в разделе VI определяет особенности организации и деятельности органов военной прокуратуры. С принятием нормативного правового акта правовое регулирование деятельности военной прокуратуры осуществляется на уровне Федерального закона.

Таким образом, система правового регулирования организации и деятельности военной прокуратуры в современном отечественном законодательстве такова: основные принципы организации и полномочия прокуратуры РФ закреплены в Конституции РФ – ст. 129, более детальное регулирование деятельности военной прокуратуры содержится в Законе о прокуратуре.

В результате законодательных преобразований прокуратура Российской Федерации окончательно сформировалась структурно и функционально в самостоятельный государственный орган, не входящий ни в одну из ветвей власти.

В принятом Законе был упразднен надзор за исполнением законов гражданами, установлен запрет на вмешательство прокуратуры в хозяйственную деятельность, совсем иным стало содержание прокурорского надзора. Утвержден и последовательно проводится в жизнь приоритет надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Сегодня выдвигаются новые требования к прокурорам и ставятся более сложные задачи. Масштабные реформы, реализация национальных проектов требуют нового качества прокурорского надзора с тем, чтобы правозащитный и правоохранительный потенциал прокуратуры реально способствовал

развитию демократического правового государства.

В числе приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры продолжают оставаться борьба с преступностью и коррупцией, защита прав и законных интересов граждан, обеспечение единства правового пространства страны⁴⁶.

В настоящее время органы военной прокуратуры придают важное значение своевременному информированию органов представительной и исполнительной власти всех уровней о состоянии законности, складывающейся в правоприменительной практике.

Именно в этом видится основное направление деятельности военной прокуратуры, от которой во многом зависит благосостояние и правовая защищенность граждан, безопасность и интересы государства.

2.2 Военная прокуратура и ее место в системе органов прокуратуры России

Декларация «В связи с созданием Содружества Независимых Государств», принятая Советом Республик Верховного Совета СССР 26 декабря 1991 г., оформила распад СССР и прекратила существование его органов государственной власти.

С момента ликвидации Прокуратуры СССР перестал действовать Закон СССР «О прокуратуре СССР» 1979 г., поэтому уже 17 января 1992 г. был принят Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации».

Несмотря на то, что указанный Закон означал начало нового этапа в истории отечественной прокуратуры, он сохранил многие элементы, характерные для прокуратуры и прокурорского надзора СССР, поддержав преемственность традиций. Так, ст. 1 Закона закрепила за прокуратурой Российской Федерации «осуществление надзора за исполнением действующих на территории Российской Федерации законов, принятие мер, направ-

⁴⁶Зиновик М. Н. Повышение эффективности координации прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией // Актуальные проблемы сравнительного правоведения: теория и практика сборник научных статей. 2017. С. 104–113.

ленных на устранение их нарушений и привлечение виновных к ответственности».

Кроме того, из определения прокурорского надзора был исключен термин «высший», поскольку руководство Российской Федерации провозгласило курс на построение правового государства. К числу «направлений прокурорской деятельности» были отнесены надзор, участие прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами, осуществление предварительного расследования (ст. 2). Впрочем, Закон предусматривал и иные направления деятельности прокуратуры: участие прокурора в заседаниях органов государственной власти и управления, участие в правотворческой деятельности, рассмотрение и разрешение заявлений и жалоб.

В ст. 10 данного Закона устанавливалась система органов прокуратуры. В разделе III Закона определялись предмет надзора, полномочия прокурора при осуществлении:

а) надзора за исполнением законов местными представительными органами, органами исполнительной власти, управления и контроля, юридическими лицами, общественными объединениями, должностными лицами, а также за тем, чтобы издаваемые ими правовые акты соответствовали законам. (Был предусмотрен также надзор за исполнением законов органами военного управления, воинскими частями и учреждениями, но его предмет и полномочия прокурора Закон не определил.);

б) надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

в) надзора за исполнением законов в местах содержания задержанных, предварительного заключения, при исполнении наказания и иных мер принудительного характера, назначаемых судом.

Окончательно статус прокуратуры в системе государственных органов был закреплен в главе 7 «Судебная власть» Конституции Российской Феде-

рации, принятой 12 декабря 1993 г. Статья 129 Конституции зафиксировала положение прокуратуры Российской Федерации как единой федеральной централизованной системы органов с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации установила особый порядок назначения на должность Генерального прокурора Российской Федерации и освобождения его от должности - законодательным органом власти (Советом Федерации) по представлению Президента Российской Федерации.

Было определено, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры регулируются специальным законом. В связи с принятием Конституции Российской Федерации Федеральным законом от 17 октября 1995 г. была принята новая редакция Закона России «О прокуратуре Российской Федерации». В соответствии со ст. 1 прокуратура Российской Федерации представляет собой «единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на ее территории законов». Было отмечено, что (помимо надзора) прокуратура Российской Федерации выполняет и иные функции, тем самым спор о типе вновь создаваемой прокуратуры был решен в пользу формирования новой прокуратуры как прокуратуры смешанного типа, т.е. осуществляющей надзор за исполнением законов и уголовное преследование.

Законом впервые устанавливался «надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций» (ст.ст. 1, 26 – 28). Впоследствии в Закон неоднократно вносились изменения, но статус прокуратуры как единой централизованной системы

никогда не подвергался сомнению.

Изменения лишь отражали возрастающее с 1993 г. значение прокуратуры. Так, в редакции 1999 г. ст. 1 Федерального закона были уточнены функции прокуратуры как «системы органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации». Наконец, изменение названия главы 7 Конституции России на «Судебная власть и прокуратура» в 2014 г. окончательно подчеркнуло конституционное значение прокуратуры.

Согласно Конституции Российской Федерации государственная власть осуществляется на основании принципа разделения, но прокуратура не относится ни к одной из ветвей государственной власти.

Во-первых, прокуратуре, несмотря на содержательное объединение с судебной властью в главе 7 Конституции России, не принадлежат полномочия судебной власти, так как она не является элементом судебной системы и не отправляет правосудия.

Во-вторых, прокуратура не может быть отнесена и к государственным органам исполнительной власти, поскольку не входит в структуру Правительства Российской Федерации и не включена в систему исполнительной власти; Председатель Правительства Российской Федерации не назначает на должность Генерального прокурора Российской Федерации и не освобождает его от этой должности.

В – третьих, прокуратура не принадлежит и к системе органов законодательной власти, так как в соответствии с положениями Конституции она не наделена законотворческими функциями и не подотчетна Государственной Думе и Совету Федерации Федерального Собрания России.

В – четвертых, прокуратура не может быть включена и в систему Администрации Президента Российской Федерации. Прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов от имени Российской Федерации, т. е. от имени Президента России. Прокуратура призвана быть орудием президент-

ской власти для поддержания правопорядка в обществе. Деятельность органов прокуратуры – это самостоятельное направление реализации государством функций по обеспечению единства правового пространства России, соблюдения режима законности всеми субъектами права, а также по охране прав, свобод и законных интересов отдельной личности и общества в целом.

Закон «О прокуратуре Российской Федерации» закрепил организационную основу прокуратуры – возглавляемая Генеральным прокурором Российской Федерации единая централизованная федеральная система органов и учреждений, выполняющих взаимосвязанные задачи и функции, направленные на обеспечение законности, правопорядка, охраны федеральной государственности России, построенная на единых принципах, с учетом федеративного устройства и административно-территориального деления государства.

Создание и деятельность на территории России органов и учреждений прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры, не допускается.

В 1995 г. общее состояние нестабильности в России, и в органах прокуратуры в частности, прекратилось. С этого времени можно отметить позитивную тенденцию в развитии прокуратуры, выраженную в деятельности Генеральных прокуроров России – Ю. И. Скуратова, В. В. Устинова и Ю. Я. Чайки.

Структуру Генеральной прокуратуры составляют главные управления, управления и отделы, а также на правах структурного подразделения - Главная военная прокуратура.

В систему прокуратуры входят территориальные и специализированные прокуратуры. К территориальным прокуратурам относятся: прокуратуры субъектов Российской Федерации (республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов); прокуратуры городов и районов, иные территориальные прокуратуры (меж-

районные).

Неотъемлемым элементом прокурорской системы являются специализированные прокуратуры, поскольку сохраняются проблемы обеспечения законности в специфических сферах деятельности, которые имеют особую важность для жизнеобеспечения общества и государства. Специализированные прокуратуры действуют на правах прокуратур субъектов Российской Федерации и районных прокуратур и подразделяются на два типа.

Первый тип – это военные, транспортные, войсковых частей – осуществляют возложенные на прокуратуру функции в полном объеме в соответствующих сферах правовых отношений.

Военные прокуратуры представлены, помимо Главной военной прокуратуры, прокуратурами военных округов, флотов, групп войск, армий, флотилий, прокуратурами соединений, гарнизонов.

Транспортные прокуратуры (на правах районных и городских) осуществляют надзор за исполнением законов на транспорте и в таможенных органах в соответствии с установленной компетенцией.

Ко второму типу относятся природоохранные, по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах и в закрытых административно-территориальных образованиях, по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях и иные. Особенность их организации и деятельности заключается в том, что они действуют наряду с территориальными прокуратурами. В систему прокуратуры также входят научные и образовательные учреждения и редакции печатных изданий.

А теперь более подробно рассмотрим организацию деятельности органов военной прокуратуры. Согласно п. 1 ст. 11 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» органы военной прокуратуры входят в систему прокуратуры Российской Федерации. В Генеральной прокуратуре Российской Федерации функционирует на правах структурного подразделения Главная военная прокуратура, возглавляемая

заместителем Генерального прокурора Российской Федерации – Главным военным прокурором, который руководит деятельностью органов военной прокуратуры, обеспечивает подбор, расстановку и воспитание кадров, проводит аттестацию военных прокуроров, издает приказы и указания, обязательные для исполнения всеми военными прокуратурами.

В свою очередь, систему органов военной прокуратуры составляют Главная военная прокуратура, военные прокуратуры четырех военных округов, четырех флотов, Ракетных войск стратегического назначения, Московская городская военная прокуратура и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов Российской Федерации, военные прокуратуры объединений, соединений, гарнизонов и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам городов и районов (далее – органы военной прокуратуры).

Органы военной прокуратуры осуществляют свою деятельность на территориях иностранных государств: Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, Таджикистана, а также Абхазии и Южной Осетии, где в соответствии с законом на них возложено исполнение функций прокуратуры в целом.

Образование, реорганизация и ликвидация органов военной прокуратуры, определение их статуса, компетенции, структуры и штатов осуществляются Генеральным прокурором Российской Федерации, приказы которого по этим вопросам реализуются в соответствии с директивами Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации, командования других войск, воинских формирований и органов.

Иные организационно-штатные вопросы решаются Главным военным прокурором совместно с Генеральным штабом Вооруженных Сил Российской Федерации, командованием других войск, воинских формирований и органов в пределах установленной штатной численности. Порядок прохождения службы военными прокурорами регулируется указанным Федераль-

ным законом, а также федеральными законами от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»⁴⁷ и от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»⁴⁸.

В военных прокуратурах, приравненных к прокуратурам городов и районов, по решению Главного военного прокурора могут создаваться прокурорские участки.

Свои полномочия органы военной прокуратуры осуществляют в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, созданных в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, в том числе в МЧС России, ФСБ России, ФСО России.

Военные прокуроры обладают в пределах своей компетенции полномочиями, определяемыми Законом о прокуратуре, и осуществляют их независимо от командования и органов военного управления в соответствии с законодательством Российской Федерации⁴⁹.

Для решения стоящих перед органами военной прокуратуры задач руководители органов военной прокуратуры в пределах своих полномочий издают организационно-распорядительные документы, регулирующие вопросы организации и деятельности военной прокуратуры в целом и по отраслям надзора, исполнения требований закона и иных нормативных актов личным составом, распределения обязанностей, порядка работы, реализации мер материального и социального характера.

Заместителем Генерального прокурора Российской Федерации – Главным военным прокурором издаются обязательные для исполнения всеми работниками органов военной прокуратуры организационно-распорядительные

⁴⁷Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (ред. от 30.12.2020) // Собрание законодательства РФ. 1998. №13. Ст.1475.

⁴⁸Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (ред. от 25.02.2022) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 22. Ст.2331.

⁴⁹Винокуров А.Ю. К вопросу о предмете прокурорского надзора за законностью деятельности военной полиции // Право в Вооруженных Силах – Военноправовое обозрение. 2015. № 11. С.67.

документы, определяются должностные обязанности заместителей Главного военного прокурора, начальников структурных подразделений и иных работников, устанавливается компетенция структурных подразделений Главной военной прокуратуры, утверждаются графики отпусков заместителей Главного военного прокурора, начальников структурных подразделений, а также военных прокуроров окружного звена.

Заместитель Генерального прокурора Российской Федерации – Главный военный прокурор является председателем коллегии Главной военной прокуратуры и председателем координационного совещания руководителей правоохранительных органов по борьбе с преступностью в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах.

В случае отсутствия Главного военного прокурора его обязанности исполняет его первый заместитель, а при отсутствии последнего – один из заместителей Главного военного прокурора.

Особенности организации и обеспечения деятельности органов военной прокуратуры установлены в разд. VI Закона о прокуратуре, где регламентированы структура и организация органов военной прокуратуры, полномочия военных прокуроров, вопросы кадров органов военной прокуратуры, материальное и социальное обеспечение военнослужащих, работников органов военной прокуратуры, а также финансовое и материально - техническое обеспечение органов военной прокуратуры.

В настоящее время штат военной прокуратуры составляет около трех тысяч работников: офицеров, федеральных гражданских служащих, работников персонала, осуществляющих свою деятельность на всей территории Российской Федерации, а также в составе воинских формирований за ее пределами.

Для достижения поставленных задач военные прокуроры взаимодействуют с органами военного управления, военной полиции, военными следственными органами и органами федеральной службы безопасности в вой-

сках⁵⁰.

Максимальная реализация правозащитного потенциала органов военной прокуратуры, обеспечение надзорными средствами соблюдения конституционных прав и социальных гарантий военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей, прежде всего на жизнь и здоровье, безопасные условия службы, всегда составляли основное предназначение надзора военных прокуроров.

Особое внимание военные прокуроры уделяют защите государственных интересов от коррупционных проявлений в военной организации государства, борьбе с преступностью, нецелевым использованием материальных и денежных средств, выделенных для обеспечения боеспособности и оснащения Вооруженных Сил техникой и вооружением, а военнослужащих и членов их семей жильем. Так, 23 марта первый заместитель главного военного прокурора генерал-лейтенант юстиции Евгений Иванов провел заседание коллегии столичного профильного главка, где подвели итоги его работы в 2020 году.

Московский городской военный прокурор генерал-майор юстиции Владислав Приходченко доложил, что позитивным итогом совместной работы надзорного органа, командования и органов безопасности в войсках стало сокращение числа должностных и коррупционных преступлений. Кроме того, снизилось количество преступлений, связанных с посягательством на федеральную собственность, включая военное имущество, а также деяний против военной службы.

«В прошлом году по требованию военных прокуроров восстановлены права почти 8 тысяч граждан, государству возмещен ущерб на сумму свыше 2,6 миллиарда рублей, - отметил Приходченко. Значительное внимание уделено вопросам исполнения государственного оборонного заказа, в том числе правомерности использования бюджетных средств, выделенных на

⁵⁰ Никитин А. П. Роль военной прокуратуры в защите прав военнослужащих: современное состояние вопроса // Вестник военного права, 2017. № 1. С. 7-12.

эти цели».

Генерал подтвердил этот вывод конкретными цифрами. Так, по его словам, в прошлом году было обеспечено надзорное сопровождение более 11 тысяч государственных контрактов общей стоимостью свыше 10 трлн рублей. Хорошее взаимодействие с правоохранительными органами позволило вернуть Минобороны РФ 49 млрд рублей неотработанных авансов. А также пресечь хищения бюджетных средств, выделенных на гособоронзаказ. А еще - выявить мошеннические действия коммерческих структур при ценообразовании и исполнении контрактных обязательств.

«В частности, вскрыта противоправная деятельность генерального директора московского АО «Лопастные гидравлические машины», который в 2013-2019 годах поставил предприятиям оборонно-промышленного комплекса электрооборудование, укомплектованное контрафактными электродвигателями. Указанными действиями государству нанесен ущерб на сумму более 50 миллионов рублей», - рассказал Приходченко.

Он также отметил, что в поле зрения сотрудников столичного надзорного главка остаются вопросы своевременной выплаты заработной платы гражданскому персоналу, денежного довольствия и стимулирующих надбавок военнослужащим. «В минувшем году оперативными действиями военных прокуроров, в том числе в судебном порядке, полностью погашена задолженность по заработной плате перед 156 работниками ФГУП «Главное военно-строительное управление № 12» на общую сумму более 10 миллионов рублей», - напомнил генерал.

По его словам, постоянного внимания требуют проверки установленных для госслужащих запретов, обязанностей и ограничений, в том числе при предоставлении сведений о доходах и расходах. Приходченко сообщил, что в прошлом году было выявлено 615 таких нарушений. К дисциплинарной ответственности привлекли 100 должностных лиц. Суд удовлетворил иск Московской городской военной прокуратуры по истребованию в доход

государства приобретенного на неподтвержденные доходы имущества и денежных средств на общую сумму свыше 25 миллионов рублей.

«В минувшем году по требованию военных прокуроров в Москве и Подмосковье освобождены 908 незаконно занятых жилых помещений, работа по возврату еще трехсот продолжается», - доложил Приходченко.

На коллегии были перечислены задачи, стоящие перед столичными военными прокурорами. В этом году они сосредоточатся на повышении эффективности и усилении надзора за соблюдением законодательства в сфере государственного оборонного заказа и реализации национальных проектов. Их важнейшей задачей остается противодействие коррупции. Столичные военные правоохранители также проконтролируют исполнение законодательства в сферах природопользования, защиты жизни и здоровья военнослужащих и соблюдения конституционных прав граждан⁵¹.

Состояние законности и правопорядка в военной организации государства характеризуют показатели деятельности государственных органов по борьбе с преступностью и другими правонарушениями. Особое значение при этом имеет противодействие коррупционным проявлениям в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах. Так, Военный прокурор 309 военной прокуратуры гарнизона обратился в суд с иском в интересах войсковой части 12628, в котором указал, что вступившим в законную силу приговором Крымского гарнизонного военного суда от 15 июля 2016 г. Гавриш признан виновным в числе прочих преступлений в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 159 УК РФ. Указанным приговором установлено, что ответчик в июле 2015 года, являясь командиром батальона войсковой части 46453, получил денежные средства в размере 14790 рублей, составляющие материальную помощь, необоснованно начисленную его подчиненному ФИОЗ, который в тот период времени по договоренности с Гавришем незаконно отсутствовал на службе. При этом Гав-

⁵¹Столичные военные прокуроры помогли вернуть в казну более 2,6 млрд рублей [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2021/03/23> (дата обращения: 28.04.2021).

риш 17 июля 2015 г., достоверно зная о том, что ФИОЗ с рапортом за материальной помощью не обращался, желая незаконно обогатиться, действуя с прямым умыслом, злоупотребляя доверием должностного лица штаба войсковой части 46453, сообщил тому, что Лебедев обратился за ежегодной материальной помощью, чем ввел должностное лицо в заблуждение, при этом попросил включить ФИОЗ в приказ на выплату материальной помощи за 2015 г. В последствии Гавриш изготовил фиктивный рапорт от имени ФИОЗ на получение ежегодной материальной помощи, который представил в строевой отдел войсковой части 46453. 22 июля 2015 г. материальная помощь финансовым органом была перечислена на счет ФИОЗ, после чего получена Гавришем, пользовавшимся банковской картой ФИОЗ. Таким образом, незаконными действиями Гавриша Министерству обороны РФ был причинен ущерб в размере 14790 рублей, который в соответствии со ст. 5 ФЗ «О материальной ответственности» должен быть им возмещен в полном размере. В связи с изложенным, военный прокурор просил взыскать с Гавриша указанную сумму в пользу войсковой части 12628 (в которой Гавриш в последующем проходил военную службу). Согласно судебному решению исковое заявление военного прокурора 309 военной прокуратуры гарнизона, поданное в интересах войсковой части 12628, о взыскании с бывшего военнослужащего этой же воинской части Гавриша Н.Н. причиненного им материального ущерба было удовлетворено⁵².

Органами военной прокуратуры пристальное внимание уделяется организации и осуществлению надзора за исполнением законов в ходе учений различного уровня как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами. Масштабность, разноплановость и частота проводимых учений и внезапных проверок боевой готовности Вооруженных Сил Российской Федерации и иных войск, проведение мероприятий боевой подготовки войск на территориях иностранных государств с соблюдением требований Устава

⁵²Решение Краснодарского городского суда от 11 июля 2017 г. по делу № 2-121/2017 // [Электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/v4kGW0wwm0b8/>. (дата обращения : 28.04.2021).

ООН, резолюций Совета Безопасности ООН, двусторонних и многосторонних договоров Российской Федерации обуславливает выделение данного направления деятельности в качестве приоритетного в современных условиях⁵³.

Важнейшим направлением деятельности органов военной прокуратуры на современном этапе остается реабилитационная работа. Как результат – за последние 20 лет восстановлены честные имена свыше 124 тыс. граждан. Военные прокуроры выполняют свои обязанности в тех же условиях, в которых действуют Вооруженные Силы и другие войска. Это предопределяет их профессиональную компетентность, мобильность, постоянную готовность действовать в экстремальных ситуациях, в том числе в регионах с тяжелыми климатическими условиями, в странах ближнего и дальнего зарубежья, где российские военнослужащие выполняли и выполняют миротворческие функции (Босния и Герцеговина, Сербия, Таджикистан и др.). На протяжении последних лет военные прокуроры являются участниками крупных военных учений Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований России, а также международных военных маневров. С 2007 г. российскими органами военной прокуратуры во взаимодействии с зарубежными коллегами осуществлялось надзорное сопровождение свыше 20 военных учений, в частности «Мирная миссия-2007» и «Мирная миссия 2009», «Запад-2010», «Центр-2011» и ряд других. За прошедшие десятилетия военные прокуроры в составе экипажей боевых кораблей участвовали более чем в 30 морских походах в различные районы Мирового океана, в том числе по выполнению задач обеспечения безопасности мореплавания и противодействия пиратству⁵⁴.

Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод военнослужащих - это комплекс мероприятий, выполняемых военными прокурорами (их заме-

⁵³ Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2014 год: информ.-аналитич. зап. / под общ. ред. О. С. Капинус. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2015. С.24.

⁵⁴ Фридинский С.Н. Военная прокуратура в России: 145 лет на службе Отечеству и закону // Прокурор. 2012. № 4. С.17.

стителами и помощниками), направленных на выявление нарушений закона органами военного управления и другими должностными лицами и принятие мер по их реальному устранению с целью восстановления нарушенных прав и свобод военнослужащих и членов их семей⁵⁵.

Военные прокуроры при осуществлении указанного направления надзора руководствуются требованиями приказа Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»⁵⁶, Приказом Генеральной прокуратуры РФ от 7 мая 2008 г. № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» и другими актами, а также решениями коллегий Главной военной прокуратуры⁵⁷.

Проанализировав данные сайта Главной военной прокуратуры РФ, можем сделать вывод о достаточной результативности и эффективности деятельности прокуратуры в этом направлении.

Важным фактором обеспечения безопасности военной службы является соблюдение командованием законодательства о комплектовании войск и, в частности, при проведении призыва на военную службу. При этом особенно пристальное внимание уделяется борьбе с правонарушениями коррупционной направленности, которые наиболее серьезно препятствуют нормальному функционированию механизма призыва граждан, повышению эффективности этой работы и вызывают недоверие к государственным институтам, осуществляющим данный вид деятельности.

Так, например, военной прокуратурой Восточного военного округа в рамках осеннего призыва граждан на военную службу обеспечено надзорное

⁵⁵ Васин С. В. Правовой статус прокуратуры Российской Федерации // Наука. Общество. Государство, 2014. № 4. С.14.

⁵⁶ Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 (ред. от 21.06.2016) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»// [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_75181/ (дата обращения: 30.03.2021).

⁵⁷ Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 7 мая 2008 г. № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» // [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_75181/ (дата обращения: 30.03.2021).

сопровождение всех его мероприятий: выяснялась готовность к приему новобранцев сборных и пересыльных пунктов, воинских частей, куда они будут прибывать для прохождения службы, пристальное внимание уделялось размещению призывников, обеспечению их питанием, обмундированием и медикаментами⁵⁸.

Для профилактики правонарушений в войсках и создания благоприятных условий для адаптации молодых людей к военной службе в 2020 году прокурорскими работниками совместно с командованием проведены различные мероприятия по сплочению воинских коллективов, лекций, индивидуальных бесед с военнослужащими, склонными к нарушению дисциплины. Подготовлены к выдаче призывникам в военных комиссариатах памятки, содержащие сведения о правах и обязанностях военнослужащих, а также контактную информацию органов военной прокуратуры и полиции для оперативного получения при необходимости юридической помощи. Вновь возобновлена работа консультационно-правовых пунктов и телефонов «горячих линий». Таким образом, создаются благоприятные условия, которые будут способствовать не только устранению нарушений в военной сфере, но и их профилактики, начиная от поступления на военную службу⁵⁹.

Активизирована деятельность органов военной прокуратуры по надзору за соблюдением органами военного управления и воинскими должностными лицами прав и социальных гарантий военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, членов их семей и других граждан.

Так, военная прокуратура Благовещенского гарнизона провела проверку в 2020 году соблюдения военным комиссариатом Амурской области законодательства о социальном обеспечении граждан. Установлено, что в июне 2020 года дочери ветерана Великой Отечественной войны не были возме-

⁵⁸ Генеральная прокуратура РФ // [Электронный ресурс]. URL:<http://genproc.gov.ru> (дата обращения: 12.04.2021)

⁵⁹ Главная военная прокуратура РФ // [Электронный ресурс]. URL: <https://gvp.gov.ru/> (дата обращения: 19.04.2021).

ны затраты, понесенные ей на погребение её отца. По результатам проверки военный прокурор гарнизона внес военному комиссару области представление об устранении нарушений закона. Требования военного прокурора были удовлетворены⁶⁰.

Кроме того, имеют место быть и различные правовые мероприятия, проводимые в целях предупреждения нарушений законов, повышения правовой грамотности и информированности военнослужащих, формирования у них убежденности в ценности права и его использовании в защите своих законных интересов.

Так, в Москве проводилась неделя правовых знаний для военнослужащих. Данный опыт мог бы благоприятно отразиться на других регионах Российской Федерации и именно поэтому проведение подобных мероприятий возможно на всей территории государства. Мы считаем, что организация работы в полном взаимодействии, а также обмен опытом в проведении различных мероприятий благоприятно скажется на общей ситуации в органах Военной прокуратуры. Грамотная координация работы будет способствовать эффективной деятельности по защите прав и свобод военнослужащих и именно поэтому необходимо тесное сотрудничество органов Военной Прокуратуры.

Решение проблем социальной защиты военнослужащих требует взаимодействия по обширным вопросам, различных органов государственной власти, в том числе органов военной прокуратуры, действия которых будут направлены на предоставление военнослужащим надлежащего материально-бытового, медицинского и иных форм социального обеспечения. Должностным лицам следует обратить особое внимание на полноту и достоверность учета служебного жилищного фонда, своевременное предоставление страховых и единовременных выплат, пресечение фактов незаконного привлечения военнослужащих к выполнению работ, не предусмотренных обязанностями

⁶⁰ Главная военная прокуратура РФ // [Электронный ресурс]. URL: <https://gvp.gov.ru/> (дата обращения: 19.04.2021).

военной службы.

Данные задачи могут быть решены только в тесном взаимодействии командования, правоохранительных органов и институтов гражданского общества. Дальнейшая системная разработка проблемных направлений, в том числе в рамках военно-правовой науки, и реализация оперативных мер по защите и восстановлению прав военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей позволят повысить обороноспособность государства и поднять престиж военной службы, а также реализовать конституционные основы РФ как социального государства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Как мы уже отмечали, вопрос о статусе и месте прокуратуры России по настоящее время носит дискуссионный характер. Следует отметить, что фундаментальное предназначение прокуратуры России – осуществление законности на территории РФ отличает ее от зарубежных прокуратур, которые создавались с целью осуществлять уголовное преследование.

Роль прокуратуры в правозащитном государственном механизме велика и многогранна. Однако, до сих пор в научной и практической среде не смолкают дискуссии о необходимости специального регулирования прокурорской деятельности и статуса прокуратуры как отдельной системы.

С принятием Верховным Советом 15 ноября 1991 года постановления «Об образовании единой системы прокуратуры РСФСР» прокуратура постоянно совершенствуется, не стоит на месте. Перемены в прокуратуре отвечают целям демократизации правовой и правоохранительной системы России.

С 90-х годов в системе государственных органов, призванных соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, прокуратура, в том числе и военная, занимает особое и важное место. Это обусловлено, прежде всего тем, что надзор за соблюдением прав и свобод граждан является для нее одной из основных задач. Правозащитные функции органов военной прокуратуры и в настоящее время должны не ослабляться, а усиливаться, в том числе и путем активизации надзора за исполнением законов Российской Федерации.

Согласно п. 1 ст. 11 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» органы военной прокуратуры входят в систему прокуратуры Российской Федерации.

В современном законодательстве прокуратуре посвящена ст. 129 Конституции РФ, помещенная в главе «Судебная власть». Но данное обстоятельство никак не значит, что прокуратуру следует относить к судебной власти.

Так как в соответствии со ст. 118 Конституции РФ судебная власть осуществляется лишь судом посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Прокуратура такими полномочиями не наделена и по этой причине не может входить в судебную ветвь государственной власти.

В следствии этого, поправка к Конституции Российской Федерации 2014 года изменила название главы на «Судебная власть и Прокуратура».

Данный факт можно рассматривать как доказательство теории о том, что прокуратура существует отдельно от трех ветвей власти. Кроме того свидетелем этого можно считать п. 2 ст. 4 раздела I Федерального закона «О прокуратуре РФ», в котором говорится, что: «Органы прокуратуры: осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений».

Отнесение прокуратуры к законодательной власти также является крайне неоднозначным заявлением, так как ни в одном нормативном акте РФ прокуратура не фигурирует как участник законотворческой деятельности.

Ранее в ст. 129 Конституции РФ содержалось указание на прокуратуру как на единую и централизованную систему, в действующей редакции вышеуказанной статьи данного указания нет, в связи с чем остается дискуссионным вопрос о статусе и месте прокуратуры.

Причем, следует обратить внимание, что ранее глава Конституции РФ, содержащая ст. 129, носила название «Судебная власть» и лишь в 2014 году была исправлена законодательная неточность и название главы было исправлено на «Судебная власть и прокуратура». Данная позиция представляется верной – предназначение судебной власти – осуществление правосудия, а прокуратура не относится к органам, осуществляющим правосудие, хотя связь между судебной властью и исследуемым органом очевидна.

Как мы видим, несмотря на поправки, внесенные законодателем в 2014 году в Конституцию РФ, остались нерешенные некоторые проблемы опреде-

ления конституционно-правового статуса прокуратуры.

По нашему суждению, ст. 129 Конституции РФ является отсылочной, так как закрепляет норму, согласно которой полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры РФ определяются федеральным законом и это не совсем верно. Считаем, что все вопросы компетенции прокуратуры России должны быть регламентированы именно в Конституции РФ, как это сделано в отношении Конституционного и Верховного судов РФ. Также данное предложение подтверждается и историческим опытом – например, в Конституции СССР 1977 года была размещена отдельная глава, посвященная деятельности прокуратуры, Основной Закон СССР 1936 года также довольно подробно регламентировал место и организацию деятельности исследуемого контрольно-надзорного органа. В связи с чем, считаем необходимым, дополнить Конституцию РФ главой 7.1 «Прокуратура», где закрепить порядок назначения на должность и срок полномочий прокуроров в статусе руководителей органов прокуратуры, провозгласить прокурорский надзор высшим, регламентировав данную норму в следующей редакции: «Высший надзор за точным исполнением законов всеми гражданами Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов осуществляется прокуратурой Российской Федерации» и т.д.

Также хотелось бы обратить внимание на ст. 104 Конституции РФ, в которой перечислены субъекты обладающие правом законодательной инициативы, среди которых прокуратура отсутствует.

Считаем данный факт не доработкой законодателя, так как именно прокуратура является центральным значимым контрольно-надзорным органом, призванным обеспечить основную функцию всех государственных органов – верховенство закона, единство и укрепления законности. Прокуратура выполняя свою основную функцию надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, как раз и выявляет пробелы и несовершенства правовых норм, возникающие коллизии. Сотрудники прокуратуры, участвуя во всех сферах правового регулирования, обладают соответственно очень широкими и глубокими познаниями норм права в различных отраслях, а также в силу деятельности являются осведомленными именно о реальном положении дел в сфере соблюдения Конституции Российской Федерации и исполнения законов.

Здесь следует отметить, что в Конституциях и Уставах множества субъектов РФ за прокурорами закреплено право законодательной инициативы, например, такое право предоставлено, прокурорам Свердловской, Магаданской, Новгородской области, Адыгеи, Бурятии и многих других субъектов РФ. В связи с изложенным считаем возможным закрепить право законодательной инициативы на конституционном уровне, дополнив ст. 104 Конституции РФ словами «прокуратуре». Соответствующие изменения внести также и в ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Необходимо внести дополнения в ст. 104 Конституции РФ, изложив ее в следующей редакции «Право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, прокуратуре Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения». Также в ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» внести дополнения: ч. 2 изложить в следующей редакции «Прокуратуре РФ принад-

лежит право законодательной инициативы».

Прокуратура является особым государственным институтом и осуществляет деятельность самостоятельно и независимо от остальных ветвей власти, выполняя функцию одного из элементов механизма реализации государственной власти. Причем не относится ни к одной из ветвей власти, являясь самостоятельным органом государственной власти.

Несмотря на особое место прокуратуры, она активно взаимодействует со всеми ветвями власти, так как деятельность всех государственных органов направлена на укрепление законности, правопорядка, защиты законных прав и интересов. Российская прокуратура как надзорный орган позволяет уравновешивать все ветви власти, обеспечивая оптимальное функционирование.

Итак, как мы уже отметили выше, прокуратура является самостоятельным органом, который осуществляет государственный надзор от имени Российской Федерации. Смысл и значение данной надзорной деятельности – проверка точности при соблюдении законов, действующих на российской территории, и исполнения Конституции Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 31. – Ст. 4398.

2 Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 11.06.2022) // Российская газета. – 2002. – № 220.

3 Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 25.03.2022) // Собрание законодательства РФ. –1996. – № 25. – Ст. 2954.

4 Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 30.12.2020) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 8. – Ст. 366

5 Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (ред. от 30.12.2020) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – №13. – Ст. 1475.

6 Федеральный закон от 27 мая 1998 г. N 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (ред. от 25.02.2022) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 22. – Ст. 2331.

7 Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2014. –№ 6. – Ст. 548.

8 Приказ Генпрокуратуры России от 23.10.2014 № 150 (ред. от 20.07.2017) «Об утверждении Инструкции о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск,

воинских формирований и органов» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://legalacts.ru/>. – 22.04.2021.

9 Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 (ред. от 21.06.2016) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_75181/. – 30.03.2021.

10 Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 7 мая 2008 г. № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_75181/. – 30.03.2021.

II Специальная литература

11 Авдеенкова, М. П. Основы теории конституционного права / М. П. Авдеенкова, Ю. А. Дмитриев. – М.: Весь мир, 2005. – 612 с.

12 Амирбеков, К. И. Правовое регулирование прокурорской деятельности и полномочий прокурора по профилактике правонарушений : противоречия и пути их устранения / К. И. Амирбеков // Российский следователь. – 2019. – № 2. – С. 58-61.

13 Баишев, М. И. Военно-судебная реформа в царской армии (00-70-х гг. XIX в.) / М. И. Баишев. – М., 1955. – 112 с.

14 Васин, С. В. Правовой статус прокуратуры Российской Федерации / С. В. Васин // Наука. Общество. Государство, 2014. – № 4. – С.14-17.

15 Винокуров, С. И. К вопросу о превентивной сущности прокурорского надзора / С. И. Винокуров // Российский следователь. – 2017. – № 7. – С. 26-30.

16 Винокуров, А. Ю. К вопросу о предмете прокурорского надзора за законностью деятельности военной полиции / А. Ю. Винокуров // Право в Вооруженных Силах – Военноправовое обозрение. – 2015. – № 11. – С.67-71.

17 Воробьев, Т. Н. Цели участия прокурора в рассмотрении судом гражданских дел / Т. Н. Воробьев // Современное право. – 2017. – № 5. – С.

53–56.

18 Генеральная прокуратура РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://genproc.gov.ru>. – 12.04.2021.

19 Главная военная прокуратура РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://gvp.gov.ru>. – 19.04.2021.

20 Грудинин, Н. С. История становления и развития института прокуратуры в Российской Федерации / Н. С. Грудинин, О. Н. Ходакова // *Nauka-rastudent.ru*. – 2015. – №. 12. – С.12–13.

21 Гусев, Л. Н. Советская военная юстиция в период перехода на мирную работу по восстановлению народного хозяйства (1921 – 1925 гг.) / Л. Н. Гусев. – М., 1953. –112 с.

22 Еремин, А.В. История отечественной прокуратуры : учебное пособие / А. В. Еремин. – СПб. : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2018. – 136 с.

23 Ефимушкина, К. Э. Конституционно-правовой статус органов прокуратуры Российской Федерации / К. Э. Ефимушкина // *Молодой ученый*. – 2016. – № 9. – С. 831–833.

24 Заседание президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 18 апреля 2017 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/12/54350>. – 28.04.2021.

25 Звягинцев, А. Г. История Российской прокуратуры. 1722–2012 гг. / А. Г. Звягинцев. – М.: Проспект, 2013. – 416 с.

26 Зиновик, М. Н. Повышение эффективности координации прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией / М. Н. Зиновик // *Актуальные проблемы сравнительного правоведения: теория и практика сборник научных статей*. – 2017. – С. 104-113.

27 Зюбанов, Ю. А. Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный) / Ю. А. Зюбанов. – М. : Проспект, 2018. –400 с.

28 Иващенко, М. А. Место и роль прокуратуры в системе органов госу-

дарственной власти / М. А. Иващенко // Молодой ученый. – 2014. – № 8. – С. 675-677.

29 История государства и права России в документах и материалах с древнейших времен по 1930 г. / сост. И. Н. Кузнецов. – М.: Амалфея, 2000. – 640 с.

30 Казанцев, С. М. История царской прокуратуры / С. М. Казанцев. – СПб., 1993. – 140 с.

31 Каширина, О. Н. Прокуратура России – субъект предупреждения преступлений / О. Н. Каширина // Законность. – 2017. – № 11. – С. 31–32.

32 Ковальчук, В. В. Историко-правовые аспекты создания органов прокуратуры / В. В. Ковальчук // Молодой ученый. – 2019. – № 22 (260). – С. 315-317.

33 Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный)/ под ред. В. Д. Зорькина. – М.: Норма; Инфра-М, 2011. – 900 с.

34 Настольная книга военного прокурора (под общ. ред. заместителя Генерального прокурора Российской Федерации С. Н. Фридинского). – М.: «За права военнослужащих». – 2012. – 463 с.

35 Никитин, А. П. Роль военной прокуратуры защите прав военнослужащих: современное состояние вопроса / А. П. Никитин // Вестник военного права, 2017. – № 1. – С. 7-12.

36 Образцы документов прокурорской практики: практич. пособие / под общ. ред. А. Э. Буксмана, О. С. Капинус; науч. ред. А. Ю. Винокуров. – М. : Юрайт, 2014. – 661 с.

37 Олейник, О. М. Теоретические проблемы общего надзора прокуратуры/ О. М. Олейник // Закон. – 2017. – № 3. – С. 28–38.

38 О работе органов военной прокуратуры по рассмотрению обращений и приему граждан в 2020 году [Электронный ресурс]. – Режим доступа: gvp.gov.ru/gvp/events. – 20.04.2021.

39 Осинцев, Д. В. Акты органов государственного контроля (надзора) и акты прокурорского реагирования: основания и условия принятия и реализа-

ции / Д. В. Осинцев // Законность. – 2017. – № 5. – С. 24–27.

40 Пономарев, Г. С. Прокуратура в условиях кризиса законности и правовых реформ в России: дис. канд. юрид. наук / Г. С. Пономарев. – М., 1995. – 211 с.

41 По материалам Главной военной прокуратуры реабилитировано более десяти жертв политических репрессий [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [//gvp.gov.ru/gvp/events](http://gvp.gov.ru/gvp/events). – 25.04.2021.

42 Прокуратура в правовом государстве: материалы многосторонней встречи, организованной Советом Европы совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации. – М. : Юрайт, 1997. – 455 с.

43 Прокурорский надзор : учебник для вузов / под ред. А. Я. Сухарева. – М. : Проспект, 2005. – 423 с.

44 Прокурорский надзор : учебник / под ред. Ю. Е. Винокурова. – М. : Проспект, 2005. – 218 с.

45 Рохлин, В. И. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Курс лекций / В. И. Рохлин. – СПб., 1998. – 180 с.

46 Смирнов, А. Ф. Соотношение принципов законности и целесообразности в организации деятельности прокуратуры / А. Ф. Смирнов // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 8. – С. 188–194.

47 Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2014 год: информ.-аналитич. зап. / под общ. ред. О. С. Капинус. – М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2015. – С.24.

48 Столичные военные прокуроры помогли вернуть в казну более 2,6 млрд рублей [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [//https://rg.ru/2021/03/23](https://rg.ru/2021/03/23). – 28.04.2021.

49 Стрельников, В. В. Понятие и основное содержание целей и задач управленческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации / В. В. Стрельников // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 8. – С. 169–181.

50 Сугаипова, Э. А. Становление и развитие прокуратуры Российской империи в 1722–1863 гг./ Э. А. Сугаипова // Актуальные проблемы права : материалы V Междунар. науч. конф. (г. Москва, декабрь 2016 г.). – М. : Буки-Веди, 2016. – С. 20-26.

51 Суходольский, Г. М. Конституционно-правовое регулирование «горизонтальных» взаимосвязей и взаимодействия в системе государственной власти в Российской Федерации (на примере взаимодействия законодательных и контрольно-надзорных органов) / Г. М. Суходольский // Современное право. – 2018. – № 4. – С. 18–22.

52 Тадевосян, В. С. Прокурорский надзор в СССР / В. С. Тадевосян. – М. : Высшая школа, 1956. – 180 с.

53 Ткачев, И. В. Прокуратура как государственный орган с особым статусом / И. В. Ткачев // Законность. – 2014. – № 9. – С. 19–21.

54 Трофимов, Н. И. История прокурорского надзора в России, надзора за соблюдением прав и свобод военнослужащих / Н.И. Трофимов // Военно-юридический журнал. – 2009. – № 8. – С. 12–19.

55 Ульянов, А. Ю. Конституционное назначение и функции прокуратуры / А. Ю. Ульянов // Российская юстиция. – 2018. – № 3. – С. 5–7.

56 Фомичева, О. А. Прокуратура как субъект права законодательной инициативы в законотворческой деятельности / О.А. Фомичева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 10. – С. 50–55.

57 Фридинский, С. Н. Военная прокуратура в России: 145 лет на службе Отечеству и закону/ С. Н. Фридинский // Прокурор. – 2012. – № 4. – С.17 - 19.

58 Чуглазов, Г. Р. Прокуратура в системе органов государственной власти / Г. Р. Чуглазов // Законность. – 2003. – № 2. – С. 31–34.

III Правоприменительные акты

59 Решение Белогорского городского суда № 2-1311/2020 от 29 сентября 2020 г. по делу № 2-1311/2020 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/v4kGW0wwm0b8/>. – 28.04.2021.

60 Решение № 2-121/2017 Краснодарского городского суда от 11 июля 2017 г. по делу № 2-121/2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/v4kGW0wwm0b8/>. 28.04.2021.

61 Решение Благовещенского городского суда по делу № 2-2234/2018. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/v4kGW0wwm0b8/>. – 28.04.2021.