

DOI: 10.17803/1729-5920.2022.185.4.063-075

В. К. Артеменков\*

## Концептуальные положения конституционно-правовой дефиниции «прокуратура Российской Федерации»

**Аннотация.** В результате конституционной реформы 2020 г. в Конституции Российской Федерации появилась дефиниция «прокуратура Российской Федерации», содержащая следующие концептуальные положения, способствующие, по мнению автора, расширению знаний о государственно-правовом институте «прокуратура».

Определение прокуратуры Российской Федерации через ближайший род «система органов» позволяет разграничить содержание понятий «прокуратура — единая федеральная централизованная система органов» и «система прокуратуры — единая федеральная централизованная система органов прокуратуры и организаций», исключив коллизию норм ч. 1 ст. 129 Конституции РФ и п. 1 ст. 11 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Содержательное различие между прокуратурой как системой и системой прокуратуры обусловлено их разным элементным составом и структурой и проявляется в источниках (формах) нормативного регулирования. Порядок деятельности прокуратуры определяется федеральным законом, а вопросы организации деятельности системы прокуратуры регулируются нормативными актами Генерального прокурора РФ.

Конституционно-правовая функция прокурорского надзора в силу прямого действия Основного Закона может осуществляться практически в любой сфере правоотношений вне зависимости от правового статуса их субъектного состава. В вопросе законодательного расширения поднадзорных прокуратуре субъектов права предлагается ориентироваться на концептуальную модель прокурорского содействия, в которой прокурор олицетворяет прежде всего источник законности, предоставляющий каждому возможность на основе объективной и аргументированной информации, в том числе облеченной в форму акта прокурорского реагирования, осуществлять свою деятельность в русле права.

Функция уголовного преследования реализуется органами прокуратуры как в судебных стадиях уголовного судопроизводства, так и в досудебном производстве по уголовному делу, в рамках которого она обособляется от функции прокурорского надзора.

Конституционно-правовая новелла о собственных полномочиях органов прокуратуры требует их конкретизации в федеральном законе и гармонизации с полномочиями прокуратуры Российской Федерации и прокуроров.

**Ключевые слова:** прокуратура Российской Федерации; система прокуратуры; коллизия норм права; конституционно-правовые функции прокуратуры Российской Федерации; государственная власть; прокурорский надзор; уголовное преследование; права и свободы человека и гражданина; полномочия органов прокуратуры Российской Федерации; полномочия прокуроров.

**Для цитирования:** Артеменков В. К. Концептуальные положения конституционно-правовой дефиниции «прокуратура Российской Федерации» // Lex russica. — 2022. — Т. 75. — № 4. — С. 63–75. — DOI: 10.17803/1729-5920.2022.185.4.063-075.

© Артеменков В. К., 2022

\* Артеменков Владимир Константинович, кандидат юридических наук, старший прокурор отдела правового управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации  
ул. Б. Дмитровка, д. 15а, г. Москва, Россия, 125993  
artvk1984@mail.ru

## Conceptual Provisions of the Constitutional and Legal Definition “Prosecutor’s Office of the Russian Federation”

**Vladimir K. Artemenkov**, Cand. Sci. (Law), Senior Prosecutor of the Legal Department, Prosecutor General’s Office of the Russian Federation  
ul. B. Dmitrovka, d. 15a, Moscow, Russia, 125993  
artvk1984@mail.ru

**Abstract.** The 2020 constitutional reform resulted in introduction of the “Prosecutor’s Office of the Russian Federation” definition into the Constitution of the Russian Federation. It contains conceptual provisions that, according to the author, contribute to the expansion of knowledge about the public law institute named “prosecutor’s office”.

Defining the ‘prosecutor’s office’ of the Russian Federation through the closest genus “system of bodies” allows us to distinguish between the concepts “Prosecutor’s office as a single federal centralized system of bodies” and “Prosecutor’s office system as a single federal centralized system of prosecutor’s offices and organizations”. This makes it possible to exclude the conflict of norms of Part 1, Article 129 of the Constitution of the Russian Federation and paragraph 1 of Article 11 of the Federal Law “On the Prosecutor’s Office of the Russian Federation”. The substantive difference between the prosecutor’s office as a system and the prosecutor’s office system is due to their different elemental composition and structure; it also manifests itself in the sources (forms) of regulatory regulation. Federal law determines the procedure for the activities of the prosecutor’s office. Regulatory acts of the Prosecutor General of the Russian Federation regulate the issues of organizing the activities of the prosecutor’s office system.

The constitutional and legal function of prosecutorial supervision, by virtue of the direct effect of the Basic Law, can be carried out in almost any sphere of legal relations, regardless of the legal status of their parties. As for legislative expansion of the legal subjects supervised by the prosecutor’s office, it is proposed to focus on the conceptual model of prosecutorial assistance, in which the prosecutor primarily embodies the source of legality, providing everyone with the opportunity to carry out their activities in line with the law on the basis of objective and reasoned information, including in the form of an act of prosecutorial response.

The function of criminal prosecution is implemented by the prosecutor’s office both in the judicial stages of criminal proceedings and in pre-trial proceedings in a criminal case, within which it is separated from the function of public prosecutor’s supervision.

The constitutional and legal novel on the prosecutor’s office’s own powers requires their specification in the federal law and harmonization with the powers of the prosecutor’s office of the Russian Federation and prosecutors.

**Keywords:** prosecutor’s office of the Russian Federation; prosecutor’s office system; conflict of law; constitutional and legal functions of the prosecutor’s office of the Russian Federation; state power; prosecutor’s supervision; criminal prosecution; human and civil rights and freedoms; powers of the Prosecutor’s Office of the Russian Federation; powers of prosecutors.

**Cite as:** Artemenkov VK. Kontseptualnye polozheniya konstitutsionno-pravovoy definitsii «prokuratura Rossiyskoy Federatsii» [Conceptual Provisions of the Constitutional and Legal Definition “Prosecutor’s Office of the Russian Federation”]. *Lex russica*. 2022;75(4):63-75. DOI: 10.17803/1729-5920.2022.185.4.063-075. (In Russ., abstract in Eng.).

Положение п. 43 ст. 1 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»<sup>1</sup> существенным образом изменило содержание ст. 129 Конституции Российской Федерации (далее — Конституция), посвященной прокуратуре. Одной из новелл стала конституционная норма-дефини-

ция, согласно которой прокуратура Российской Федерации (далее — прокуратура) — единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции (ч. 1 ст. 129 Конституции).

<sup>1</sup> СПС «КонсультантПлюс».

Анализ содержания обозначенной дефиниции выявил ряд концептуальных положений, касающихся организации и функций прокуратуры, а также полномочий ее органов. Их научное осмысление, исходя из традиций прокуратуры, позволяет углубиться в особенности ее правовой природы и оценить необходимость разработки корреспондирующих части 1 ст. 129 Конституции норм федеральных законов.

Первым из таких положений предлагается рассмотреть определение прокуратуры через ее ближайший род, которым признана система органов. В этой связи возникает вопрос о допустимости включения в систему органов (прокуратуру) иных элементов, в частности научных и образовательных организаций, редакций печатных изданий, являющихся юридическими лицами, которые согласно п. 1 ст. 11 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее — Закон о прокуратуре) наряду с органами составляют систему прокуратуры, в то время как в силу п. 1 ст. 1 Закона о прокуратуре прокуратура — единая федеральная централизованная система органов.

Еще на стадии обсуждения проекта названного Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации доцент В. Ю. Шобухин, полагая, что в структуру прокуратуры входят не только органы, но и организации, задался вопросами: «Не возникает ли здесь противоречия? Не потребуют ли такие изменения в дальнейшем приведения в соответствие с ними законодательства о прокуратуре и прокурорской практики?»<sup>3</sup>. Остроты в эти вопросы добавляет позиция профессора А. М. Эрделевского, отметившего в свое время коллизию норм п. 1 ст. 1 и п. 1 ст. 11 Закона о прокуратуре (в редакции Федерального закона от 25.11.2013 № 317-ФЗ), «поскольку в п. 1 ст. 1 отсутствует упоминание о каких-либо учреж-

дениях в составе прокуратуры, а в п. 1 ст. 11 учреждения указаны в качестве составной части системы прокуратуры»<sup>4</sup>. В существующих правовых реалиях признание правильности данного тезиса действительно потребует существенного пересмотра правовых основ деятельности прокуратуры, закрепленных Законом о прокуратуре.

Во-первых, с учетом совпадения содержания первого предложения ч. 1 ст. 129 Конституции и п. 1 ст. 1 Закона о прокуратуре обозначенная коллизия очевидно разрешается в пользу ч. 1 ст. 129 Конституции РФ и требует исключения из положения п. 1 ст. 11 Закона о прокуратуре слов «научные и образовательные организации, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами», так как указанные субъекты не являются органами, осуществляющими функции надзора и уголовного преследования, а значит, их включение в систему данных органов (прокуратуру) противоречит ч. 1 ст. 129 Конституции РФ.

Во-вторых, рассматриваемый тезис о коллизии норм права может считаться правильным лишь в условиях недопустимости распространительного толкования первого предложения ч. 1 ст. 129 Конституции РФ<sup>5</sup>, определившего составными частями прокуратуры исключительно органы. В таком случае второе предложение ч. 1 ст. 129 Конституции РФ, указывающее на то, что организация прокуратуры определяется федеральным законом, будет означать необходимость организации прокуратуры только из органов. Пример такой правовой регламентации содержала первоначальная редакция Закона о прокуратуре<sup>6</sup>, которая определяла не систему прокуратуры, а систему органов прокуратуры (п. 1 ст. 10), оставляя за рамками ее элементного состава научные и другие учреждения и организации при Генеральной прокуратуре Российской Федерации (ст. 43). Аналогичный

<sup>2</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Шобухин В. Ю. Конституционное регулирование статуса прокуратуры Российской Федерации: проблемы, тенденции и перспективы изменения ст. 129 Конституции Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 4. С. 28.

<sup>4</sup> См.: Эрделевский А. М. О некоторых вопросах правового статуса прокуратуры // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 6. С. 84.

<sup>5</sup> О запрете ограничительного или расширительного толкования легальных дефиниций см., например: Емельянов Б. М., Правкин С. А. Теория государства и права : курс лекций. М., 2009. С. 252 ; Общая теория государства и права : академический курс в трех томах / отв. ред. М. Н. Марченко. 4-е изд., перераб. и доп. Т. 2 : Право. М., 2013. С. 780.

<sup>6</sup> Закон Российской Федерации от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета. 18.02.1992. № 39.

правовой режим закреплялся в Законе СССР от 30.11.1979 № 1162-Х «О прокуратуре СССР»<sup>7</sup> (ст. 12 и 46).

Между тем Федеральный закон от 09.11.2020 № 367-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”»<sup>8</sup>, направленный на приведение отдельных положений Закона о прокуратуре в соответствие со ст. 83 и 129 Конституции РФ, подтвердив в новой редакции п. 1 ст. 1 Закона о прокуратуре, что прокуратура — единая федеральная централизованная система органов, не затронул п. 1 ст. 11 Закона о прокуратуре. Означает ли это, что законодатель отрицает существование отмеченной коллизии норм и следует различать правовые явления и понятия «прокуратура — система органов» (п. 1 ст. 1 Закона о прокуратуре) и «система прокуратуры — система органов и организаций» (п. 1 ст. 11 Закона о прокуратуре), не допуская их смешения?

Полагаем возможным привести аргументы в пользу положительного ответа на данный вопрос. Для этого возьмем за основу доказанный в общей теории систем тезис о том, что *условием существования любой системы является взаимосвязь между ее элементами*, образующая структуру системы<sup>9</sup>, целостное единство<sup>10</sup>. В результате возникает эмерджентность, «проявляющаяся в системе в виде возникновения, появления (emerge — появляться) у нее новых свойств, отсутствующих у элементов»<sup>11</sup>. «Целостность формирует взаимоотношения системы как целого со средой, отличного от взаимодействия с ней отдельных элементов»<sup>12</sup>.

Если утверждать, что «прокуратура представляет собой систему органов и организаций»<sup>13</sup>, следует признать, что любая ее деятельность, определенная федеральным законом, осуществляется во взаимосвязи органов прокуратуры с организациями.

Конечно же, примеров совместного осуществления органами и организациями прокуратуры прокурорского надзора, уголовного преследования или иной законодательно определенной деятельности, предусматривающей отношения с субъектами права, мы не найдем. Стороной в них в зависимости от сферы правоотношений всегда будут либо только органы прокуратуры, либо организации, учрежденные Генеральной прокуратурой Российской Федерации (далее — Генеральная прокуратура).

В то же время федеральный законодатель в рамках дискреции, закрепленной вторым предложением ч. 1 ст. 129 Конституции РФ, устанавливает принципы организации локальной взаимосвязи между органами и организациями прокуратуры. Согласно п. 1 ст. 4 Закона о прокуратуре, прокуратура составляет единую федеральную централизованную систему органов и организаций. Это означает, что система органов (прокуратура) образует собой (своими элементами) взаимосвязь с организациями прокуратуры на основе принципов единства их целей и централизации.

Специфика взаимосвязи между элементами (органами и организациями) системы прокуратуры в сравнении с системой органов (прокуратурой) заключается в том, что органы взаимодействуют с организациями вне сфер деятельности, которые они осуществляют в соответствии с федеральными законами. В частности, органы прокуратуры не осуществляют образовательную деятельность, а образовательная организация не осуществляет прокурорский надзор. Соответственно, взаимосвязь органов прокуратуры и образовательной организации не будет образовательной или надзорной деятельностью, представляя собой новый вид деятельности, способствующий достижению целей прокуратуры.

<sup>7</sup> СПС «Гарант».

<sup>8</sup> СПС «Гарант».

<sup>9</sup> См.: Прохоренко В. К. Методологические принципы общей динамики систем. Минск, 1969. С. 57; Сви-дерский В. И., Зобов Р. А. Новые философские аспекты элементно-структурных отношений. Л.: Изд-во ЛГУ, 1970. С. 5.

<sup>10</sup> См.: Философский словарь / гл. ред. Л. Ф. Ильичев. 4-е изд. М., 1980. С. 329.

<sup>11</sup> Теория систем и системный анализ в управлении организациями: справочник / под ред. В. Н. Волковой и А. А. Емельянова. М., 2006. С. 196.

<sup>12</sup> См.: Елкина О. С. О системной терминологии // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». 2010. № 1. С. 55.

<sup>13</sup> См.: Буянский С. Г. Прокуратура в условиях административно-правовой реформы: монография. М.: Буквовед, 2006. С. 59.

Такая взаимосвязь не образует структуру системы органов, а значит, прокуратуру как систему органов и систему прокуратуры как систему органов и организаций по Закону о прокуратуре следует признать разными правовыми явлениями, иначе имеет место обозначенная выше коллизия.

В этой связи систему прокуратуры предлагается рассматривать в качестве подынститута правового института прокуратуры (совокупность положений п. 1 ст. 4, п. 1 ст. 11 и п. 1 ст. 17 Закона о прокуратуре), в рамках которого органы прокуратуры взаимодействуют с организациями, учрежденными Генеральной прокуратурой, на основе принципов системного единства и централизации под руководством Генерального прокурора Российской Федерации (далее — Генеральный прокурор). Содержательное различие между прокуратурой и системой прокуратуры проявляется в источниках (формах) их нормативного регулирования. Порядок деятельности прокуратуры определяется федеральным законом (ч. 1 ст. 129 Конституции), а вопросы организации деятельности системы прокуратуры регулируются нормативными актами Генерального прокурора (п. 1 ст. 17 Закона о прокуратуре).

Предложенная аргументация исключает коллизию ч. 1 ст. 129 Конституции РФ и п. 1 ст. 11 Закона о прокуратуре, разграничивая содержание легальных понятий «прокуратура — система органов» и «система прокуратуры — система органов и организаций».

Следующим положением, обладающим свойством концептуальности, является придание конституционной значимости всем функциям прокуратуры, осуществляемым ее органами. При этом две конституционно-правовые функции нашли буквальное отражение в обозначенной норме: уголовное преследование и прокурорский надзор в части надзора за соблюдением Конституции и исполнением законов, а также надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Иные функции определяются федеральным законом. Конституционно-правовая природа функций прокуратуры наделяет их высшей юридической силой, обеспечивая прямое действие и применение на всей территории России.

В этой связи возникает вопрос о наличии у федерального законодателя дискреции, позво-

ляющей ему ограничивать потенциал конституционно определенных видов прокурорского надзора, сужая их действие путем формирования закрытого перечня поднадзорных субъектов (п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21, п. 1 ст. 26 Закона о прокуратуре). В отношении иных функций, не названных в ч. 1 ст. 129 Конституции и закрепленных в федеральных законах, такой вопрос не стоит.

Представляется, что норма второго предложения ч. 1 ст. 129 Конституции РФ, предписывающая определять полномочия и функции прокуратуры, ее организацию и порядок деятельности федеральным законом, должна толковаться во взаимосвязи с буквальным конституционно-правовым смыслом дефиниции «прокуратура», не ограничивающим надзорную функцию деятельностью конкретных субъектов права. По такой логике единые надзорные полномочия прокуратуры гипотетически подлежат применению в отношении всех субъектов права и уж тем более перечисленных в положении ч. 2 ст. 15 Основного Закона, согласно которому Конституцию РФ и законы обязаны соблюдать все органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения.

Между тем вне прокурорского надзора до настоящего времени остаются индивидуальные предприниматели, ряд должностных лиц, осуществляющих публичные функции (например, уполномоченный по правам потребителей финансовых услуг, нотариусы). Под вопросом осуществление надзора в отношении юридических лиц, так как согласно п. 1 ст. 21 и п. 1 ст. 26 Закона о прокуратуре прокурорский надзор осуществляется в отношении их органов управления, а не самих организаций.

Очевидно, что соблюдать Конституцию РФ, права и свободы человека и гражданина обязаны Центральный банк РФ, Счетная палата РФ, Центральная избирательная комиссия РФ и другие государственные органы, не являющиеся федеральными органами исполнительной власти. О необходимости осуществления надлежащего прокурорского надзора в отношении указанных субъектов и корректировки положений Закона о прокуратуре в этой части более десяти лет назад писал профессор Н. Н. Карпов<sup>14</sup>. В среде законотворцев также отмечается необходимость расширения надзорной компе-

<sup>14</sup> Карпов Н. Хорошая теория — залог успешной практики // Законность. 2008. № 7. С. 14–15.

тенции органов прокуратуры, например в отношении иных видов деятельности Банка России, не связанных с его надзорными функциями<sup>15</sup>.

Полагаем, что закрепление в нормативном правовом акте положения, распространяющего на субъект права надзорную компетенцию прокурора (включение отрасли, подотрасли, института права в предмет прокурорского надзора), способствует его стабильному действию, обеспечивающему целостность права. В результате такой «прокурорской прививки» формируется оперативная защита от «болезни законности», возникающей в результате нарушения права, и появляется возможность избежать сложной «судебной операции». Конечно, обязательным условием расширения перечня поднадзорных прокуратуре субъектов должен стать экспертный уровень профессиональных компетенций прокурорских работников, позволяющий им свободно ориентироваться в соответствующих правоотношениях и квалифицированно излагать свою правовую позицию лицу, отступившему или планирующему отступить от нормы права.

Конституционность надзорных функций прокуратуры в их взаимосвязи с ч. 2 ст. 15 Основного Закона предполагает обеспечение законности практически в любой сфере правоотношений вне зависимости от правового статуса их субъектного состава. В обозначенном контексте имеются основания для проработки вопроса о прокурорском надзоре за соблюдением Конституции и исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина Правительством Российской Федерации. Уже сейчас легальным основанием для осуществления такого надзора можно признать формулировку положения ч. 1 ст. 1 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»<sup>16</sup> о том, что исполнительную власть Российской Федерации осуществляют *Правительство РФ и иные федеральные органы исполнительной власти*, которая буквально приравнивала Правительство РФ к федеральным органам исполнительной власти, деятельность которых, согласно п. 1 ст. 21 и п. 1 ст. 26 Закона о прокуратуре, составляет предмет отдель-

ных отраслей прокурорского надзора. Вполне можно представить внесение представления об устранении нарушений закона или об устранении нарушений прав и свобод человека и гражданина в Правительство РФ, принесение протеста на противоречащий закону его правовой акт.

Как тут не обратиться к истокам возникновения прокурорского надзора в форме инстигации (от французского слова *instiguer* — следить за исполнением, заставлять выполнять чей-либо долг), когда согласно Указу его величества императора и самодержца всероссийского, подписанному 27 апреля 1722 г., генерал-прокурору надлежало «накрепко смотреть, дабы Сенат в своем звании праведно и нелицемерно поступал; а ежели что увидит противное сему, тогда в тот же час предлагать Сенату явно, с полным изъяснением, в чем они или некоторые из них не так делают, как надлежит, дабы исправили, а ежели не послушают, то должно в тот час протестовать, и оное дело остановить, и немедленно донести императору»<sup>17</sup>. В то время Правительствующий сенат являлся высшим государственным органом исполнительной, законодательной и судебной власти Российской империи.

Учитывая, что исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство РФ под общим руководством Президента РФ, оказывающего определяющее влияние на процесс назначения прокуроров и освобождения их от должности (п. 1 ст. 110, п. «е.1» ст. 83, ч. 3–5 ст. 129 Конституции РФ), гипотеза о прокурорском надзоре в отношении деятельности Правительства РФ в любой момент может обрести практическую реализацию.

Конечно, в существующих реалиях процесс распространения надзорной компетенции прокурора на новые правовые отношения должен протекать постепенно, с соблюдением баланса частных и публичных интересов. Не каждый субъект права, тем более наделенный государственной властью, готов допустить в отношении своей деятельности прокурорский надзор. Между тем этому может способствовать заинтересованность руководителей государственных органов в получении рафинированной от

<sup>15</sup> См.: пояснительная записка к проекту федерального закона № 630653-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> См.: Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. / под общ. ред. О. И. Чистякова. Т. 4 : Законодательство периода становления абсолютизма / отв. ред. А. Г. Маньков. М., 1986. С. 196–197.

ведомственных интересов информации о соответствии деятельности возглавляемых ими структур требованиям Конституции и законов. Ведь такая информация зачастую отражает смысл деятельности законодательной и исполнительной власти, который определяют права и свободы человека и гражданина (ст. 18 Конституции РФ). История не раз подтверждала, что объективная информация является источником ценного знания, придающего ее обладателю силу, способную изменить окружающую действительность. А лучших прокурорских работников, как сказал Президент России В. В. Путин, во все времена «отличали объективность и независимость, ответственность и личная порядочность»<sup>18</sup>.

Полагаем, что объективности прокурорской информации способствует формальное невключение органов прокуратуры в перечень субъектов, осуществляющих государственную власть и принимающих обязательные решения судебного, законодательного или исполнительного характера (ст. 10 и ч. 1 ст. 11 Конституции РФ). Вряд ли институт прокуратуры следует рассматривать и как часть классического механизма «сдержек и противовесов» (checks and balances), уравнивающего влияние законодательной, исполнительной и судебной власти на общественные процессы путем перераспределения властных полномочий. Прокуратура не предназначена для того, чтобы участвовать на стороне того или иного органа государственной власти, усиливая его административный ресурс и добавляя ему «политического веса», а сдерживает она их не друг от друга в вопросах перераспределения властных полномочий, а от нарушения закона, перед которым все равны. Вневедомственный и межотраслевой характер прокурорского надзора как института, предназначенного для универсальной, постоянной и эффективной защиты конституционно значимых ценностей, признается Конституционным

Судом РФ и индивидуализирует органы прокуратуры среди государственных органов и должностных лиц<sup>19</sup>.

Как верно отметил профессор А. Ф. Смирнов, «наделение прокуроров властью, позволяющей им принимать обязательные для исполнения и окончательные решения по тем или иным правовым ситуациям, не только создает условия для трансформации органов прокуратуры в органы государственной власти, то ли исполнительной, то ли судебной, но и сковывает инициативу и независимость в осуществлении надзорной деятельности»<sup>20</sup>. Об отсутствии у прокурора административной власти писал знаменитый государственный деятель В. И. Ленин, заложивший основу советской прокуратуры: «Надо помнить, что, в отличие от всякой административной власти, прокурорский надзор никакой административной власти не имеет и никаким решающим голосом ни по одному административному вопросу не пользуется»<sup>21</sup>. Еще раньше разделение государственных органов в зависимости от обладания государственной властью на «решающие» (непосредственные органы государственной власти) и «содействующие решающим органам» обосновывал профессор Н. М. Коркунов<sup>22</sup>.

Заглянув в историю становления института прокуратуры, можно увидеть, что Петр Великий изначально освободил прокуроров от бремени государственного управления, заложив в функционал прокурорской должности принцип содействия императору всероссийскому посредством направления предложений, указывающих на необходимость исполнения Сенатом своего долга, а также донесений императору о неисполнении данных предложений<sup>23</sup>. Об этом пишет и генерал-прокурор Н. В. Муравьев: «Присутственные места производят и решают дела, а прокуроры наблюдают за этим производством и решением, охраняют их закономерность, но не принимают другого ближайшего

<sup>18</sup> См.: стенограмма выступления Президента Российской Федерации В. В. Путина на торжественном заседании, посвященном 300-летию российской прокуратуры // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/copy/67579> (дата обращения: 12.01.2022).

<sup>19</sup> См.: пункт 3 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П // СЗ РФ. 2015. № 9. Ст. 1389.

<sup>20</sup> Смирнов А. Ф. К вопросу о власти прокурора // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 5. С. 136.

<sup>21</sup> Ленин В. И. Полное собрание сочинений. 5-е изд. М., 1970. Т. 45. С. 198.

<sup>22</sup> Подробнее см.: Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. 8-е изд. СПб., 1909. С. 249–250.

<sup>23</sup> Подробнее см.: Российское законодательство X–XX веков. С. 197.

участия в самом существе дела, в их возбуждении, постановке и направлении»<sup>24</sup>.

Полагаем, что развитие в современных реалиях идеи великого реформатора о прокуратуре как правовом институте содействия личности, обществу и государству могло бы стать критерием оценки при решении вопроса о необходимости расширения перечня субъектов, нуждающихся в прокурорской опеке. В предлагаемой модели «прокурорского содействия» прокурор олицетворяет прежде всего источник законности, предоставляющий каждому ориентир для осуществления своей деятельности в правовом русле. Напомним, что термин «прокуратура» происходит от латинского слова *procurator* и означает заботу, а взаимосвязанное с ним понятие «надзор» — наблюдение с целью охраны. В результате прокурорского надзора субъект права, по сути, получает квалифицированную, безвозмездную правовую помощь прокурора, которая облекается в соответствующий акт прокурорского реагирования. Например, внося представление об устранении нарушений закона, прокурор или его заместитель предлагает соответствующему органу или должностному лицу добровольно устранить допущенное нарушение (абзац первый п. 1 ст. 24 Закона о прокуратуре). Отмеченная специфика юридического акта прокурора, который сам по себе «не имеет абсолютного характера и силой принудительного исполнения не обладает», подчеркивается в судебной практике<sup>25</sup> и доктрине, обращающей внимание на то, что «особенностью прокурора как участника общественных отношений является то, что он не обладает полномочиями распорядительного характера в отношении правонарушителя и правонарушения»<sup>26</sup>. Объективность, аргументированность (убедительность) акта прокурорского реагирования позволяют лицу, обладающему соответствующими полномочиями, критически оценить состояние законности на вверенном ему участке дел и принять меры, направленные на обеспечение позитивного действия закона, устранив его нарушение.

Конечно, для достижения целей прокуратуры полноценное использование в работе прокурора обозначенного рекомендательного метода невозможно без императивных норм, обязывающих поднадзорный субъект рассмотреть представление прокурора и сообщить прокурору о принятых мерах по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих (абзац второй п. 1 ст. 24 Закона о прокуратуре). Закономерно и то, что в случае неустранения нарушения прав и свобод человека и гражданина прокурор обладает полномочиями, позволяющими ему добиться восстановления законности путем обращения к субъекту, осуществляющему государственную власть, например в суд, орган административной юрисдикции (ст. 25.11 КоАП РФ, ст. 45 ГПК РФ, ст. 52 АПК РФ). В некоторых ситуациях неисполнение закона может быть обусловлено правовой неопределенностью его норм, и тогда прокурор вправе внести в соответствующий орган предложение о необходимости совершенствования действующего нормативного правового акта (ст. 9 Закона о прокуратуре).

Разумеется, для выполнения задач, возложенных на органы прокуратуры, прокурору необходимы отдельные властные полномочия в целях получения любой информации, необходимой для осуществления функций прокуратуры (ст. 4, 6, 9.1, 22, 27, 30 и 33 Закона о прокуратуре), но юридическая сила этих полномочий несопоставима с силой государственной (решающей) власти. В то же время природа властных полномочий прокурора имеет публичный характер, что позволяет нам рассматривать Генеральную прокуратуру, являющуюся федеральным государственным органом, но не федеральным органом государственной власти, в качестве элемента единой системы публичной власти (ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»<sup>27</sup>).

В контексте конституционности отдельных видов прокурорского надзора важно затронуть

<sup>24</sup> Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. Т. 1. М., 1889. С. 284.

<sup>25</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 24.02.2005 № 84-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Моторичевой Ирины Ивановны на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 24 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”» // СПС «Консультант-Плюс».

<sup>26</sup> Ергашев Е. Р. Прокурорское надзорно-охранительное право как составляющая единой системы отечественного права // Таможенное дело. 2007. № 2. С. 37.

<sup>27</sup> СПС «Гарант».

проблему сущностного отличия надзора за соблюдением Конституции и исполнением законов (п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре) от надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (п. 1 ст. 26 Закона о прокуратуре), которые осуществляются в отношении деятельности одних и тех же субъектов, но обособлены за счет их нормативной регламентации в разных главах Закона о прокуратуре, что позволяет говорить о двух самостоятельных отраслях прокурорского надзора.

Профессор В. Б. Ястребов в качестве критерия разграничения определил предмет надзора, охватывающий «только соблюдение и только тех прав и свобод человека и гражданина, которые не относятся к предмету других отраслей прокурорского надзора»<sup>28</sup>. В связи с тем, что ученый не назвал такие права и свободы, профессор Е. Р. Ергашев усомнился в возможности выделения прав и свобод человека и гражданина, не охваченных предметами других направлений прокурорского надзора, «поскольку все без исключения права и свободы охватываются приведенными в законе о прокуратуре направлениями деятельности»<sup>29</sup>.

Решение обозначенной проблемы видится в выделении прав и свобод человека и гражданина, буквально не прописанных в Конституции и законах Российской Федерации, таких как вытекающие из международного права (п. 1 ст. 25 и ст. 28 Всеобщей декларации прав человека) или относящиеся к санкционированным правовым обычаям права: на имя, учитывающее национальный обычай (абз. 1 п. 1 ст. 19 Гражданского кодекса Российской Федерации, п. 2 ст. 58 Семейного кодекса Российской Федерации); право перевозить груз на палубе в соответствии с обычаями делового оборота (п. 1 ст. 138 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации); право на публичный сервитут для сенокосения, выпаса сельскохозяйственных животных в сроки, продолжительность которых соответствует местным условиям и обычаям (пп. 6 п. 4 ст. 23 Земельного кодекса Российской Федерации); право на использование природных ресурсов, находящихся на территориях традиционного природопользования, в соответствии с обычаями малочислен-

ных народов (ст. 13 Федерального закона от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»<sup>30</sup>) и др.

Еще одним критерием, индивидуализирующим предмет надзора, определяемого пунктом 1 ст. 26 Закона о прокуратуре, является приоритетность цели защиты прав и свобод человека и гражданина в сравнении с целью обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности и, как следствие, возможность ее обособления. В этой связи важным источником прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина являются постановления Конституционного Суда РФ и постановления Европейского Суда по правам человека, позволяющие защитить права и свободы человека и гражданина в условиях пробела или противоречий в национальном правовом регулировании.

В отличие от прокурорского надзора, свойственного только прокуратуре, уголовное преследование как ее конституционно-правовая функция нуждается в пояснении в связи с тем, что, помимо прокурора, данный вид деятельности осуществляют следователь, руководитель следственного органа, дознаватель, начальник подразделения дознания, начальник органа дознания, орган дознания и другие лица (п. 47, 55 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации).

В контексте сущностных характеристик различия уголовного преследования, реализуемого органами прокуратуры и органами предварительного расследования, очевидные отличия обнаруживаются на стадии судебного производства по уголовному делу, в которой прокурор осуществляет свойственные только ему полномочия.

На стадии досудебного производства не все полномочия прокурора по своей сути эксклюзивны и могут безусловно рассматриваться как осуществляемые только в рамках уголовного преследования. В частности, некоторые полномочия прокурора аналогичны полномочиям начальника подразделения дознания и начальника органа дознания (п. 2 ч. 3 ст. 40.1, п. 4 ч. 1

<sup>28</sup> См.: Ястребов В. Б. Прокурорский надзор : учебник. М., 2011. С. 181.

<sup>29</sup> См.: Ергашев Е. Р. К вопросу о понятии и признаках предмета и объекта прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 11. С. 20.

<sup>30</sup> СПС «КонсультантПлюс».

ст. 40.2 УПК РФ). Например, согласно п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, прокурор уполномочен давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий. Если признать, что указанное полномочие осуществляется прокурором исключительно в целях уголовного преследования, то непонятно, в чем заключается конституционно-правовая особенность данного вида деятельности в сравнении с уголовным преследованием, осуществляемым другими лицами. Приходится добавлять, что прокурор дает дознавателю письменные указания в целях обеспечения законности при осуществлении прокурорского надзора, а значит, следует признать, что цель уголовного преследования не индивидуализирует данную деятельность в качестве конституционно-правовой функции прокуратуры. Большинство полномочий прокурора, закрепленных в ч. 2 ст. 37 УПК РФ, являются надзорными по своему характеру, что отличает их от полномочий органов следствия и дознания. Однако это не означает, что прокурор осуществляет уголовное преследование от имени государства «не в досудебном производстве, а в судебных стадиях»<sup>31</sup>. В частности, полномочие прокурора заключать досудебное соглашение о сотрудничестве, выносить постановление об изменении или о прекращении действия такого соглашения в порядке и по основаниям, предусмотренным УПК РФ, осуществляется прежде всего в целях изблечения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления, и напрямую не связано с надзором за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. При этом данное полномочие отнесено к исключительной компетенции прокурора и поэтому обладает конституционной значимостью.

В завершении рассмотрим новеллу конституционной дефиниции «прокуратура», закрепившей, что органы прокуратуры осуществляют надзор и уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями.

Термин «полномочия органов прокуратуры» впервые на конституционном уровне появился в ст. 168 Конституции (Основного Закона) СССР от 07.10.1977, согласно которой органы прокуратуры осуществляют свои полномочия независимо от каких бы то ни было местных

органов, подчиняясь только Генеральному прокурору СССР. Между тем ни действующее на тот момент Положение о прокурорском надзоре в СССР, утвержденное Указом Президиума ВС СССР от 24.05.1955, ни сменивший его Закон СССР от 30.11.1979 № 1162-Х «О прокуратуре СССР» не раскрывали содержание полномочий или компетенцию органов. При этом ранее действовавшая Конституция (Основной Закон) СССР, утвержденная постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936, устанавливала, что органы прокуратуры осуществляют свои функции (а не полномочия) независимо от каких бы то ни было местных органов (ст. 117), а Положение о прокуратуре Союза ССР, утвержденное постановлением ЦИК СССР № 84, СНК СССР № 2621 от 17.12.1933, упоминало об органах прокуратуры в контексте общего руководства прокуратурами союзных республик, обязательности для них указаний и распоряжений Прокурора Союза ССР (ст. 10).

Не прояснил содержание обозначенного понятия и Закон о прокуратуре, указавший на полномочия органов прокуратуры только в четырех своих положениях (п. 2 и 2.1 ст. 4, п. 1 ст. 10 и п. 4 ст. 46). В то же время столь редкое использование понятия «полномочия органов прокуратуры» в отсутствие его правовой конкретизации компенсируется историческим сосредоточением прокурорских полномочий в должности прокурора. Изначально институт прокуратуры олицетворяли генерал-прокурор, обер-прокурор, прокуроры в коллегиях, что следует из содержания и названий указов Петра I, которыми она была учреждена: Указ от 12.01.1722, который гласил: «Быть при Сенате генерал-прокурору и обер-прокурору, также во всякой коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать генерал-прокурору»; Указ от 18.01.1722 «Об установлении должности прокуроров в надворных судах и в пределах компетенции надворных судов в делах по доносам фискальных и прочих людей»; Указ от 27.04.1722 «О должности генерал-прокурора»<sup>32</sup>.

В Российской империи институт должности прокурора, в сущности, представлял собой юридическую оболочку, предназначенную для человека, который займет соответствующую должность. Это отличало институт от колле-

<sup>31</sup> См.: Дикарев И. С. Система сдержек и противовесов в досудебном производстве по уголовным делам // Журнал российского права. 2018. № 3. С. 78.

<sup>32</sup> См.: Российское законодательство X–XX веков. С. 182–199.

гий и министерств, являющихся присутственными местами, волевою основу которых образовывал коллектив людей. Изучая устройство прокурорского надзора, генерал-прокурор Н. В. Муравьев писал, что «прокуратура есть постоянное государственное установление... состоящее из иерархической системы единолично действующих должностных лиц»<sup>33</sup>. Данное концептуальное положение организации прокурорской деятельности было воспринято советским законодателем, учредившим на основании Положения о прокурорском надзоре, утвержденного постановлением ВЦИК от 28.05.1922, государственную прокуратуру в составе Народного комиссариата юстиции. Согласно указанному документу, закрепленные за государственной прокуратурой направления деятельности осуществляли прокурор республики (п. 3), губернские прокуроры (п. 5), прокуроры областей (п. 6), военные прокуроры (п. 7), прокуроры автономных республик и областей (п. 8) в соответствии со своими обязанностями (п. 9–13). Об органах прокуратуры названное Положение упоминало лишь в завершающей норме (п. 18), согласно которой с его изданием все обязанности, лежащие до сего времени на отделах юстиции и возлагаемые Положением на органы прокуратуры, переходят в исключительное ведение последних.

В условиях обозначенного правового регулирования субъектом осуществления прокурорской деятельности являлись непосредственно прокуроры, а органы прокуратуры были сугубо организационно-правовым явлением, совпадающим с понятием «компетенция» (совокупность предмета ведения и обязанностей, сливающихся с правами). Органу не была свойственна динамическая (волевая) сторона прокурора. Он не являлся стороной в правоотношениях и, по сути, фиксировал в правовом пространстве организационные аспекты государственной прокуратуры как института права, в рамках которого свои полномочия осуществляли прокуроры. Отметим, что субъектом коллективной деятельности (государственным органом) выступал Народный комиссариат юстиции, а не отдел прокуратуры как его структурное подразделение и не государственная прокуратура.

Впоследствии органы прокуратуры обрели правосубъектность государственного органа, участвующего в некоторых правоотношениях (в частности, трудовых и гражданских). Это исключило отождествление их правовой природы только со статичным набором полномочий и предметов ведения. Между тем норм, указывающих на осуществление органами прокуратуры надзора, советское законодательство не содержало, оставаясь верным подходу, согласно которому прокурорскую деятельность осуществляют Генеральный прокурор СССР и подчиненные ему прокуроры в соответствии с их полномочиями.

Данный подход сохранился и в Законе о прокуратуре, закрепившем конкретные полномочия за прокурорами как должностными лицами, а не органами прокуратуры (ст. 6, 8, 9.1, 12, 15.1, 16.1, 17–19.1, 22–25.1, 27, 28, 30, 33–39, 40.5, 41.1, 41.6, 41.7, 47, 52). В доктрине прокурорской деятельности также отмечается, что «носителями полномочий выступают не прокуратура Российской Федерации и даже не ее органы, а все-таки конкретные должностные лица — прокуроры»<sup>34</sup>. Между тем новелла конституционно-правовой дефиниции «прокуратура» о том, что органы в рамках единой федеральной централизованной системы (прокуратуры) осуществляют надзор, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, выносит на повестку дня проблему ее теоретического согласования с существующей концепцией Закона о прокуратуре, признающей субъектом прокурорской деятельности и носителем полномочий прокурора.

В качестве научной гипотезы в целях конкретизации термина «полномочия органов прокуратуры» мы предлагаем использовать для наполнения его содержания положения Закона о прокуратуре, закрепляющие полномочия (права и обязанности) прокуроров как должностных лиц. Исходим из того, что прокуроры являются работниками органов прокуратуры или возглавляют их в качестве лиц, занимающих государственную должность, а значит, между органами и прокурорами имеется правовая связь, которая указывает на общность правовой природы прокурорских полномочий. Представляется, что в лице прокуроров органы прокуратуры участ-

<sup>33</sup> См.: Муравьев Н. В. Указ. соч. С. 2.

<sup>34</sup> См.: Винокуров А. Ю. О новеллах в Конституции Российской Федерации, затрагивающих статус прокуратуры // Избранные статьи : в 3 т. М., 2017. Т. 3. С. 109.

вуют в отношениях, связанных с прокурорской деятельностью.

Подводя итог изложенному, констатируем в целом позитивный содержательный потен-

циал конституционно-правовой дефиниции «прокуратура», раскрытие которого способно придать импульс развитию прокурорской науки и практики.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Буянский С. Г. Прокуратура в условиях административно-правовой реформы : монография. — М., 2006. — 160 с.
2. Винокуров А. Ю. О новеллах в Конституции Российской Федерации, затрагивающих статус прокуратуры // Избранные статьи : в 3 т. — М., 2017. — Т. 3. — 501 с.
3. Дикарев И. С. Система сдержек и противовесов в досудебном производстве по уголовным делам // Журнал российского права. — 2018. — № 3. — С. 76–83.
4. Елкина О. С. О системной терминологии // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». — 2010. — № 1. — С. 53–60.
5. Емельянов Б. М., Правкин С. А. Теория государства и права : курс лекций. — М., 2009. — 344 с.
6. Ергашев Е. Р. Прокурорское надзорно-охранительное право как составляющая единой системы отечественного права // Таможенное дело. — 2007. — № 2. — С. 35–43.
7. Ергашев Е. Р. К вопросу о понятии и признаках предмета и объекта прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2011. — № 11. — С. 16–21.
8. Карпов Н. Хорошая теория — залог успешной практики // Законность. — 2008. — № 7. — С. 12–15.
9. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. — 8-е изд. — СПб., 1909. — 354 с.
10. Ленин В. И. Полное собрание сочинений. — 5-е изд. — Т. 45. — М., 1970. — 729 с.
11. Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. — Т. 1. — М., 1889. — 552 с.
12. Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. — Т. 2 : Право. — 4-е изд., перераб. и доп. — М., 2013. — 816 с.
13. Прохоренко В. К. Методологические принципы общей динамики систем. — Минск, 1969. — 132 с.
14. Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. / под общ. ред. О. И. Чистякова. — Т. 4 : Законодательство периода становления абсолютизма / отв. ред. А. Г. Маньков. — М., 1986. — 511 с.
15. Свидерский В. И., Зобов Р. А. Новые философские аспекты элементарно-структурных отношений. — Л., 1970. — 128 с.
16. Смирнов А. Ф. К вопросу о власти прокурора // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 5. — С. 133–137.
17. Теория систем и системный анализ в управлении организациями : справочник / под ред. В. Н. Волковой и А. А. Емельянова. — М., 2006. — 848 с.
18. Философский словарь / гл. ред. Л. Ф. Ильичев. — 4-е изд. — М., 1980. — 637 с.
19. Шобухин В. Ю. Конституционное регулирование статуса прокуратуры Российской Федерации: проблемы, тенденции и перспективы изменения ст. 129 Конституции Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. — 2020. — № 4. — С. 26–29.
20. Эрделевский А. М. О некоторых вопросах правового статуса прокуратуры // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2014. — № 6. — С. 83–85.
21. Ястребов В. Б. Прокурорский надзор : учебник. — М., 2011. — 424 с.

Материал поступил в редакцию 27 января 2022 г.

## REFERENCES

1. Buyanskiy SG. Prokuratura v usloviyakh administrativno-pravovoy reformy: monografiya [Prosecutor's Office in the context of administrative and legal reform. A monograph]. Moscow; 2006. (In Russ.).
2. Vinokurov AYu. O novellakh v Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii, zatragivayushchikh status prokuratury. Izbrannye stati: v 3 t. [On novelties in the Constitution of the Russian Federation affecting the status of the Prosecutor's Office. Selected articles: in 3 vols.]. Vol. 3. Moscow; 2017. (In Russ.).
3. Dikarev IS. Sistema sderzhek i protivovesov v dosudebnom proizvodstve po ugovolnym delam [The system of checks and balances in pre-trial proceedings in criminal cases]. *Zhurnal Rossiyskogo Prava [Journal of Russian Law]*. 2018;3:76-83. (In Russ.).
4. Elkina OS. O sistemnoy terminologii [About system terminology]. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya «Ekonomika» [Herald of Omsk University. Series: «Economics»]*. 2010;1:53-60. (In Russ.).
5. Ergashev ER. Prokurorskoe nadzorno-okhranitelnoe pravo kak sostavlyayushchaya edinoy sistemy otechestvennogo prava [Prosecutor's supervisory and protective law as a component of the unified system of domestic law]. *Tamozhennoe delo [Customs Affairs]*. 2007;2:35-43. (In Russ.).
6. Ergashev ER. K voprosu o ponyatii i priznakakh predmeta i obekta prokurorskogo nadzora za soblyudeniem prav i svobod cheloveka i grazhdanina [On the question of the concept and subject and object features of the prosecutorial supervision over the observance of human and civil rights and freedoms]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*. 2011;11:16-21. (In Russ.).
7. Karpov N. Khoroshaya teoriya — zalog uspekhov praktiki [A good theory is the key to successful practice]. *Zakonost*. 2008;7:12-15. (In Russ.).
8. Korkunov NM. Lektsii po obshchey teorii prava [Lectures on the general theory of law]. 8th ed. St. Petersburg; 1909. (In Russ.).
9. Lenin VI. Polnoe sobranie sochineniy [The complete works]. Vol. 45. 5th ed. Moscow; 1970. (In Russ.).
10. Muravev NV. Prokurorskiy nadzor v ego ustroystve i deyatelnosti [Public prosecutor's supervision in its structure and activities]. Vol. 1. Moscow; 1889. (In Russ.).
11. Marchenko MN, editor. Obshchaya teoriya gosudarstva i prava. Akademicheskii kurs: v 3 t. T. 2. Pravo [General theory of state and law. Academic course. In 3 vols. Vol. 2: Law]. 4th ed., rev. and suppl. Moscow; 2013. (In Russ.).
12. Prokhorenko VK. Metodologicheskie printsipy obshchey dinamiki sistem [Methodological principles of the general dynamics of systems]. Minsk; 1969. (In Russ.).
13. Mankov AG, ed. Zakonodatelstvo perioda stanovleniya absolyutizma. T. 4 [Legislation of the period of absolutism formation. Vol. 4]. In: Chistyakov OI, ed. Rossiyskoe zakonodatelstvo X–XX vekov: v 9 t. [Russian legislation of the 10th — 20th centuries. In 9 vols.]. Moscow; 1986. (In Russ.).
14. Sviderskiy VI, Zobov RA. Novye filosofskie aspekty elementno-strukturnykh otnosheniy [New philosophical aspects of element-structural relations]. Leningrad; 1970. (In Russ.).
15. Smirnov AF. K voprosu o vlasti prokurora [To the question of the power of the prosecutor]. *Aktual'nye problemy rossiyskogo prava*. 2015;5:133-137. (In Russ.).
16. Emelyanov BM, Pravkin SA. Teoriya gosudarstva i prava: kurs lektsiy [Theory of state and law: A course of lectures]. Moscow; 2009. (In Russ.).
17. Volkova VN, Emelyanov AA, eds. Teoriya sistem i sistemnyy analiz v upravlenii organizatsiyami: spravochnik: ucheb. posobie [Theory of systems and system analysis in the management of organizations: reference book. A study book]. Moscow; 2006. (In Russ.).
18. Ilyichev LF, ed. Filosofskiy slovar [Philosophical Dictionary]. 4th ed. Moscow; 1980. (In Russ.).
19. Shobukhin VYu. Konstitutsionnoe regulirovanie statusa prokuratury Rossiyskoy Federatsii: problemy, tendentsii i perspektivy izmeneniya st. 129 Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii [Constitutional regulation of the Prosecutor's Office of the Russian Federation status: Problems, trends and prospects of amendments to Article 129 of the Constitution of the Russian Federation]. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie [State Power and Local Self-Government]*. 2020;4:26-29. (In Russ.).
20. Erdelevskiy AM. O nekotorykh voprosakh pravovogo statusa prokuratury [On some issues of the Prosecutor's Office legal status]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*. 2014;6:83-85. (In Russ.).
21. Yastrebov VB. Prokurorskiy nadzor: uchebnyy [Public Prosecutor's Supervision. A textbook]. Moscow; 2011. (In Russ.).