

УДК 347

doi: 10.21685/2072-3016-2023-2-2

Прокурорская деятельность через призму системного подхода

И. И. Головки

Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации,
Санкт-Петербург, Россия
irinaivanovna2009@yandex.ru

Аннотация. *Актуальность и цели.* Законодательство о прокуратуре советского периода и современный Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» едины в определении прокуратуры в качестве системы. Однако системность проявляется не только в организации прокуратуры. В связи с этим обращено внимание на научные работы и актуальную практику прокурорской деятельности в сфере проведения прокурорских проверок. *Материалы и методы.* Решение исследовательских задач обеспечено обращением к законодательству, подбором и изучением научных работ, материалов судебной практики. Это позволило выявить особенности системного подхода в осуществлении прокурорской проверки. *Результаты.* Система правовых средств прокурора формируется как по основанию решаемых задач прокурора, так и по признаку осуществления надзорной либо ненадзорной деятельности. Развита предпосылка о прокурорской проверке как системе. Прокурорская проверка с позиции системного подхода может быть рассмотрена как элемент системы средств прокурорской деятельности и как система проверочных действий. Рассмотрены элементы системы условий прокурорской проверки – поводы и основания проверки. *Выводы.* Системный подход позволяет обеспечить полноту исследования отдельных аспектов прокурорской деятельности, а также развить предпосылки об основных категориях. Сделан вывод о перспективности системного подхода при изучении прокурорской деятельности в части проверки и совершенствовании соответствующего законодательства.

Ключевые слова: прокурорская деятельность, системный подход, система, средства прокурорской деятельности, прокурорская проверка

Для цитирования: Головки И. И. Прокурорская деятельность через призму системного подхода // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2023. № 2. С. 13–27. doi: 10.21685/2072-3016-2023-2-2

Prosecutorial activity through the prism of a systematic approach

I.I. Golovko

Saint Petersburg Law Institute, the branch of the University of the Prosecutor's Office
of the Russian Federation, Saint Petersburg, Russia
irinaivanovna2009@yandex.ru

Abstract. *Background.* The legislation on the Prosecutor's office of the Soviet period and the modern Federal Law "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation" are united in defining the prosecutor's office as a system. However, consistency is manifested not only

in the organization of the prosecutor's office. In this regard, attention is drawn to scientific works and current practice of prosecutorial activity. *Materials and methods.* The solution of research tasks is provided by reference to legislation, selection and study of scientific papers, materials of judicial practice. This made it possible to identify the features of a systematic approach in the implementation of prosecutorial activities. *Results.* The system of legal means of the prosecutor is formed both on the basis of the prosecutor's tasks to be solved, and on the basis of the implementation of supervisory or non-supervisory activities. Ideas about the prosecutor's inspection as a system are developed. Prosecutor's inspection from the standpoint of a systematic approach can be considered as an element of the system of means of prosecutorial activity and as a system of verification actions. The elements of the system of conditions of the prosecutor's inspection – the reasons and grounds for the inspection are considered. *Conclusions.* A systematic approach makes it possible to ensure the completeness of the study of certain aspects of prosecutorial activity, as well as to develop ideas about the main categories. The conclusion is made about the prospects of a systematic approach in the study of prosecutorial activity and the improvement of relevant legislation.

Keywords: prosecutorial activity, systematic approach, system, means of prosecutorial activity, prosecutorial inspection

For citation: Golovko I.I. Prosecutorial activity through the prism of a systematic approach. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Povolzhskiy region. Obshchestvennyye nauki* = *University proceedings. Volga region. Social sciences*. 2023;(2):13–27. (In Russ.). doi: 10.21685/2072-3016-2023-2-2

Введение

Научные исследования систем, системного подхода в нашей стране осуществляли А. Н. Аверьянов [1], Э. Г. Юдин [2], В. Н. Садовский [3], А. И. Уемов [4] и другие ученые. Особую роль в науке системный подход приобрел во второй половине XX в.

В праве аспекты системности в свои исследования приносили Я. И. Гилинский [5], О. Н. Коршунова [6], О. А. Красавчиков [7], А. В. Малько и Р. С. Маркунин [8], В. М. Шерстюк [9] и другие авторы.

Системность как одна из важнейших характеристик прокуратуры нормативно определена в XX в. Статьи 113–116 Конституции СССР 1936 г.¹ впервые закрепили систему органов прокуратуры. Конституция Российской Федерации² в ч. 1 ст. 129 также закрепляет прокуратуру как систему органов. В Законе СССР от 30.11.1979 № 1162-X «О прокуратуре СССР»³ раздел II называется «Система органов прокуратуры и их организация». Также в действующем Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации»⁴ (далее – Закон о прокуратуре) имеется раздел II «Система и организация

¹ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) (ред. от 29.10.1976) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. № 283.

² "Конституция Российской Федерации : (принята всенар. голосованием 12.12.1993 с изм., одобр. в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

³ О прокуратуре СССР : закон СССР № 1162-X от 30.11.1979 (ред. от 07.01.1988) // Свод законов СССР. 1990. Т. 10. С. 41.

⁴ О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон № 2202-1 от 17.01.1992 (ред. от 09.11.2020) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

прокуратуры Российской Федерации». Пункт 1 ст. 1 Закона о прокуратуре определяет, что прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, выполняющих соответствующие функции.

Материал и методы

Необходимо отметить, что не только законодатель выделял системность применительно к прокуратуре. В советский период и в настоящее время этому вопросу уделяли внимание ученые, исследующие прокурорскую деятельность, в научных и учебных изданиях. Так, составляющие системы органов прокуратуры и ее структуру рассматривали В. Г. Лебединский, Ю. А. Каленов [10, с. 63–66], а также авторы учебника «Прокурорский надзор в СССР» [11, с. 51–59].

Рассматривал органы прокуратуры как систему С. Г. Новиков [12, 13]. Отмечают, что он впервые широко использовал системный подход, обогащающий методику исследования новыми возможностями, что позволило определить основные закономерности создания и функционирования прокуратуры в механизме государства [14].

Также, как систему, рассматривали прокурорский надзор, выделяя его отдельные аспекты. Д. М. Бакаев полагал, что по своей природе прокурорский надзор является единой системой, проблема единства прокурорского надзора имеет организационный (структурный) и функциональный аспекты. Таковую целостную систему, единство составляет как совокупность прокурорских органов, так и вся многогранная деятельность прокуратуры, воплощенная в отраслях надзора, составляющих систему прокурорского надзора [15, с. 4–6, 12]. В свою очередь система прокурорских органов является компонентом, частью единой системы государственных органов в СССР, государственного механизма. Механизм функционирования прокуратуры выступает как часть системы государственной деятельности в СССР и одновременно как целое по отношению к отраслям (частям) единого прокурорского надзора [16].

А. П. Глебов настаивал, что приведение практики осуществления прокурорского надзора в соответствие с объективно присущими ему функциями является причиной внутреннего саморазвития, совершенствования прокурорского надзора как целостной системы [17, с. 77–78]. Он же отмечал, что функции прокурорского надзора также образуют систему [17, с. 79–81].

В. В. Гаврилов указывал, что предмет, объект, функция, принципы надзора, полномочия прокурора и другие категории надзорной деятельности, вместе взятые, составляют систему [18, с. 96].

А. П. Сафонов впервые использовал системный подход при рассмотрении пределов надзора за соблюдением закона в местах лишения свободы [18, с. 96].

Несомненно, поддерживая указанные мнения, необходимо учитывать законодательное определение только надзорной функции прокуратуры советского периода. Достаточно широкое применение системного подхода было

продолжено в последующих исследованиях. Современные научные работы посвящены в первую очередь месту и роли прокуратуры в системе разделения властей, в системе органов государства [19], В. В. Долежан развивал представление о системности прокуратуры, обосновал вывод о необходимости нормативного регулирования отношений в прокурорской системе и отдельных ее звеньев [20, с. 10]. В. Г. Даев, М. Н. Маршунов пришли к выводу, что система принципов прокуратуры состоит из двух групп – общеправовых и специальных принципов прокурорского надзора [21, с. 49].

Проводились исследования внешнефункциональных аспектов деятельности прокуратуры. Так, М. С. Шалумов представил систему функций прокуратуры, выделяя функции: надзор; уголовное преследование; координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; обеспечение защиты в гражданском, арбитражном, административном и конституционном судопроизводстве публичных интересов; участие в предупреждении нарушений закона [22, с. 8].

В современных диссертационных исследованиях, посвященных прокурорской деятельности, не выявлено упоминание системного подхода, однако в числе примененных методов указывается:

1) системный метод, например в диссертациях на соискание ученой степени доктора юридических наук Н. Д. Бут [23, с. 8], на соискание ученой степени кандидата юридических наук Р. Ю. Немзоровой [24, с. 12], О. А. Гуреевой [25, с. 6] и иных;

2) метод системного анализа, например в диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук Т. А. Ашурбекова [26, с. 8];

3) системно-структурный метод, например в диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук Д. В. Гриценко [27, с. 6].

Отметим, что метод и подход не одно и то же. Однако это не означает, что между системным подходом и системным методом нет взаимосвязи. Так, указывают, что метод характеризуется подходом, который определяет основной путь, стратегию решения поставленной задачи. В свою очередь метод – это технология исследования, то, каким образом ведется исследование [28, с. 88].

Системный подход был применен А. Д. Берензоном и В. Г. Мелкумовым в отношении прокурорского надзора [29, с. 5], согласно авторской концепции надзор состоит из взаимосвязанных стадий:

- 1) выявление нарушений законов и обстоятельств, им способствующих;
- 2) анализ полученных сведений;
- 3) реагирование на выявленные нарушения законов и обстоятельства, им способствующие;
- 4) проверка результативности актов прокурорского реагирования.

Системный подход, полагаем, применен при выделении составляющих прокурорской проверки в следующих работах.

В пособии [30, с. 11] авторского коллектива Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской

Федерации выделены общие этапы проверочной деятельности прокурора вне привязки к надзорным направлениям:

- 1) подготовка к проведению проверки;
- 2) проведение проверочных мероприятий (основная часть проверки);
- 3) оценка полученной информации и выбор средств (в том числе актов) прокурорского реагирования (заключительный этап).

В статье профессора Е. Р. Ергашева и А. А. Фирсовой прокурорская проверка с точки зрения последовательности совершаемых действий разделяется на стадии:

- 1) предпроверочная;
- 2) проверочные действия, действия прокурора, непосредственно нацеленные на выявление нарушений закона;
- 3) постпроверочные действия прокурора, направленные на устранение нарушений закона, причин и условий, им способствующих [31].

В трех перечисленных концепциях прокурорского надзора и прокурорской проверки составляющие системы не обладают свойствами целого, не имеют значения без других компонентов, тесно взаимосвязаны. Указанное позволяет прийти к выводу о свойствах системности прокурорского надзора и прокурорской проверки. Таким образом, уместно отметить, что имеется определенная преемственность в научных исследованиях системных аспектов прокурорской деятельности в советский период и в настоящее время: прокуратура как система, система прокурорского надзора. Вместе с тем стало уделяться внимание такому средству прокурора, как проверка.

Значение прокурорской проверки сложно переоценить, это основное средство выявления нарушений закона. Так, за 2022 г. выявлено 4 212 828 нарушений закона, за 2021 г. – 4 251 163, за 2020 г. – 4 143 954. В результате принятых мер в 2022 г. принесено 434 233 протеста, внесено 968 281 представление, направлено в суд 397 937 исков (заявлений), возбуждено 18 958 уголовных дел, 225 136 человек привлечены к административной ответственности [32].

Перспектива восстановления нарушенной законности, обеспечения должной эффективности деятельности прокурора зависит от своевременности и качества прокурорской проверки. Правовой основой прокурорской проверки является ст. 21 Закона о прокуратуре, однако урегулированы не все актуальные вопросы, что усложняет практику реализации полномочий прокурора. Поэтому обращение внимания ученых к проблемам понимания и регламентации прокурорской проверки вполне обоснованно.

Результаты

Отметим, что не решена проблема начала и окончания прокурорской проверки, законодательно не установлены границы прокурорской проверки. В свою очередь ответ на указанный вопрос предопределяет выводы о составе и структуре проверки. Представляется, что развитие научного знания об

особенностях прокурорской проверки может основываться на системном подходе в теоретическом, правовом и организационно-методическом аспектах.

Рассматривая какой-либо объект как систему, мы должны строго ограничивать то, что не относится к изучаемой системе. Так, как указано в приведенных выше выводах об этапах прокурорской проверки, выделяют подготовительный этап, этап проведения проверки и завершающий этап. В то же время имеется иное мнение, что в проверку не включаются подготовка к ее проведению и принятие мер прокурорского реагирования, так как юридические действия прокурора, совершаемые им до вынесения решения о проведении проверки (т.е. до начала проверки) и после завершения проверки, находятся за рамками прокурорской проверки. Однако это не означает, что последние не охватываются функцией прокуратуры по надзору за исполнением законов [33]. Сказанное предопределяет два аспекта понимания границ прокурорской проверки.

Учитывая, что проверка может быть посвящена сбору и изучению сведений о нарушениях соответствующим лицом закона, участие в проверке этого конкретного лица представляется необходимым. В таком случае проверку уместно рассматривать в качестве правоотношения с участием прокурора и лица, в отношении законности решений и действий которого проводится проверка. Следовательно, в правоотношениях по поводу прокурорской проверки могут осуществляться действия и решения прокурора, направленные на второго субъекта правоотношений. Таким образом, подготовка к проведению проверки¹ и подготовка мер реагирования как осуществляемые не во взаимоотношениях с проверяемым лицом и вне рамок, установленных решением о проведении проверки, не входят в систему прокурорской проверки. Правоотношения в пределах прокурорской проверки начинаются с принятия решения о проверке и доведения его до проверяемого лица, а заканчиваются составлением документов, фиксирующих результаты проверки (акт по ст. 21 Закона), и направлением акта руководителю или иному уполномоченному представителю проверяемого органа (организации).

В свою очередь действия и решения прокурора вне процедуры проверки осуществляются в рамках соответствующей функциональной деятельности. В связи с этим представляется, что ст. 21 Закона о прокуратуре в действующей редакции регламентирует проведение непосредственно проверки, но не подготовки к ней и не подготовки актов (средств) реагирования.

В связи с этим надлежит поддержать ученых, включающих в состав проверки определенные проверочные действия, которые вправе осуществлять прокурор, некоторые из которых установлены законом, другие – выработаны практикой, но не закреплены законом [34–36]. Ранее В. Д. Ломовский к содержанию прокурорской проверки также относил систему действий, осуществляемых прокурором на основе Закона о прокуратуре СССР в соответствии с целью и задачами прокурорской проверки, а также действия,

¹ Направление запроса о предоставлении информации может быть осуществлено прокурором на основании ст. 6 Закона о прокуратуре вне проверки, в рамках наблюдения (мониторинга).

не регламентированные законодательством, однако не противоречащие закону (осмотры, беседы с гражданами и должностными лицами и пр.), что представляется уместным [37].

Необходимо отметить, что традиционным является определение проверки как правового средства прокурора [31, 37], но мы должны учитывать, что это узкое понимание, ограничивающееся местом проверки в кругу правовых средств прокурора и не учитывающее ее сложный состав.

Выделение в составе проверки отдельных решений и действий в соответствии со ст. 21, 22, 26, 27 Закона о прокуратуре и на основании мнений ученых, указанных выше, позволяет рассматривать прокурорскую проверку как процедуру, состоящую из отдельных действий и решений. Поэтому необходимо обратить внимание на состав и структуру прокурорской проверки.

Учитывая обязательный характер принятия решения о проведении проверки и доведение его до проверяемого лица (руководителя, уполномоченного представителя), необходимость составления при наличии оснований акта проверки, уместно определить такие решения и действия как обязательные.

В то же время при отсутствии оснований не будут приниматься решения о расширении предмета проверки или о проведении новой проверки; о продлении срока проведения проверки; о приостановлении проведения и о возобновлении проведения проверки; в случае отсутствия необходимости представители иных государственных органов не будут привлекаться к проведению проверки.

Следовательно, прокурорская проверка как процедура включает определенные решения и действия, которые имеют обязательный или факультативный характер в силу условий и обстоятельств конкретной проверки.

Обязательные действия должны совершаться в определенной последовательности, решение о проведении проверки не может быть принято в любой момент в ходе проверки; изучение материалов возможно после их получения (или предоставления доступа к ним); получение объяснений целесообразно осуществлять после ознакомления с материалами проверки, это обеспечит решение соответствующих этапов проверки задач и позволит перейти к следующим действиям.

В связи со сложным характером прокурорской проверки обоснованно отмечают, что это всегда совокупность методов, способов установления, выявления обстоятельств правонарушения, и поэтому она не может рассматриваться в качестве обычного средства выявления правонарушений. Среди всех иных правовых средств выявления прокурором правонарушений прокурорская проверка выступает в качестве родового [37].

Таким образом, с позиции широкого понимания прокурорская проверка имеет системный характер. Именно в системности ее элементов – отдельных действий и решений – заключается потенциал, который позволяет приобрести важные свойства, не присущие ее элементам: в установленный в законе срок выявление нарушений закона и их последствий, определение пострадавшего лица и причиненного ущерба, установление причин и условий

нарушения, подтверждение всех установленных сведений необходимыми документами. Осуществление всех необходимых решений и действий в определенной последовательности позволяет обеспечить полноту и эффективность проверки. Исключение отдельного обязательного действия, решения прокурора из процедуры проведения проверки будет являться препятствием для достижения цели проверки, а также выступит основанием определить проверку как не соответствующую требованиям закона.

В то же время проверку в совокупности с подготовкой к ней и заключительной стадией целесообразно с позиции системного подхода рассматривать в качестве элемента деятельности прокурора. Подготовка к проведению проверки и заключительная стадия проверки объединяют соответственно мониторинговые, аналитические и организационные действия прокурора; подготовку актов и средств реагирования на выявленные нарушения закона, их внесение (направление) для рассмотрения уполномоченным лицам и принятия ими мер в рамках компетенции.

Также надлежит обратить внимание на систему условий прокурорской проверки, которую образуют поводы и основания проверки.

В качестве поводов проверки могут выступить материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, результаты анализа статистики, прокурорской практики, а также другие материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях закона (п. 6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»), результаты мониторинга соблюдения прав и законных интересов несовершеннолетних, мониторинга публикаций СМИ (п. 1.2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 13.12.2021 № 744 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних, соблюдением их прав и законных интересов», п. 2.4 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 23.01.2018 № 24 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства о социальной защите и социальном обслуживании инвалидов»). Таким образом, поводы – это материалы, выступающие доказательствами нарушения. По источнику формирования поводы разделяются на две группы – материалы деятельности прокуратуры и материалы деятельности иных органов и лиц. При этом материалы деятельности иных органов и лиц – это сведения как органов (организаций), в том числе СМИ, так и физических лиц; информация из организаций может поступить в прокуратуру по их инициативе (обращения) и по требованию прокурора в качестве ответа на запрос (ст. 5 Закона о прокуратуре); а информация от физических лиц поступает в прокуратуру в форме обращений – письменных и устных.

Рассматривая основания проверки, в первую очередь необходимо обратиться к п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре, в соответствии с которым проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер

прокурором, в случае если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки. Таким образом, основанием проверки является наличие сведений, которые невозможно подтвердить либо опровергнуть без проведения проверки.

К. И. Амирбеков обоснованно считает, что необходимо сформировать научные основы определения критериев признания той или иной информации о нарушении закона, подтвердившейся или опровергнутой до вынесения решения о проведении прокурорской проверки, к которым он предлагает отнести:

- 1) наличие возможности для достоверной идентификации источника и автора информации, поступившей в прокуратуру;
- 2) очевидность и отсутствие сомнений в правильной квалификации самого нарушения;
- 3) идентифицированность личности субъекта, совершившего это нарушение;
- 4) наличие у прокурора достоверной информации о характере вины этого лица (в форме умысла или неосторожности) в совершении данного нарушения.

При наличии всех указанных четырех обстоятельств надлежит сделать вывод о подтверждении информации о нарушении закона, а отсутствие сведений хотя бы по одному критерию приводит к выводу о невозможности подтвердить информацию без проведения проверки. Все перечисленные четыре обстоятельства образуют в совокупности условия принятия или отказа в принятии решения о проведении проверки или принятия мер прокурорского реагирования без проведения проверки [38].

В целом поддерживая вывод профессора К. И. Амирбекова, отметим, что при оценивании правонарушения основополагающим является его событие и состав. Если элементы состава правонарушения (объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона) невозможно подтвердить или опровергнуть без проведения проверки, должно выноситься решение о проведении соответствующей проверки. При этом возможность подтвердить или опровергнуть наличие состава правонарушения появится в том случае, если прокурор будет располагать достаточными сведениями. Оценив имеющуюся информацию, прокурор должен прийти к выводу о том, в какой части информации недостаточно и какие документы необходимо предоставить. Следовательно, в решении о проведении проверки в качестве основания проверки целесообразно отражать невозможность определить источник или автора информации, поступившей в прокуратуру; элементы состава правонарушения.

Учитывая, что прокурорская проверка является одним из правовых средств прокурора, заслуживает внимания применение системного подхода для развития представлений о правовых средствах прокурора:

- 1) правовые средства прокурора разделяют по решаемым задачам на следующие группы: обеспечивающие выявление нарушений закона,

представляющие собой средства реагирования на нарушения закона (акты реагирования), средства профилактики [39, с. 19]. Системность в данном случае проявляется в последовательном применении необходимых средств для выявления, затем – пресечения и устранения нарушений, а также для предупреждения нарушений. Применение средства выявления нарушений обуславливает возможность в дальнейшем пресечь и устранить нарушения. Также установление нарушений требует применения средств пресечения и устранения нарушений. На основании обобщения сведений о выявленных нарушениях применяются средства предупреждения нарушений. Таким образом, для достижения результата деятельности – пресечения и устранения выявленных нарушений, а также предупреждения нарушений – необходимо применение правовых средств всех групп;

2) также усматривается системность в выделении в кругу правовых средств прокурора актов надзорного характера (требований, протестов, представлений об устранении нарушений закона и пр.) и актов ненадзорного свойства (ходатайства, апелляционного представления на решение суда и пр.). В указанной системе отражается деление деятельности прокурора на надзорную и ненадзорную составляющие, что соответствует системе функций прокуратуры, а также системе направлений деятельности прокуратуры и системе полномочий прокуроров. Известно, что реализация полномочий по участию в рассмотрении дел судами для инициирования пресечения и устранения нарушений закона зачастую осуществляется по результатам прокурорских проверок, что свидетельствует о самостоятельности и тесной взаимосвязи надзора и ненадзорной деятельности прокурора.

Таким образом, применение системного подхода при изучении прокурорской деятельности позволяет установить ее сложный состав и путем последовательной систематизации элементов определить подсистемы прокурорской деятельности, которые уместно рассматривать в качестве систем следующего порядка.

Заключение

Рассмотрение в качестве системы прокурорской деятельности, надзора, правовых средств прокурора, а также прокурорской проверки позволяет получить новые научные результаты, развивающие представления о прокурорской деятельности. Так, в результате рассмотрения системы прокурорской проверки учеными были обоснованы выводы о ее границах, этапах, составе и структуре. Дискуссионные моменты высказанных теоретических положений преодолеваются системным подходом. Кроме этого, появляется возможность обоснования предложений о путях совершенствования правовой основы прокурорской деятельности.

Список литературы

1. Аверьянов А. Н. Системное познание мира. Методологические проблемы. М. : Политиздат, 1985. 263 с.

2. Юдин Э. Г. Методология науки. Системность. Деятельность. М. : Эдиториал УРСС, 1997. 444 с. (Философы России XX века).
3. Садовский В. Н. Основания общей теории систем: логико-методологический анализ. М. : Наука, 1974. 276 с.
4. Уемов А. И. Системный подход и общая теория систем. М. : Мысль, 1978. 272 с.
5. Гишинский Я. И. О системном подходе к преступности // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1981. № 5. С. 46–56.
6. Коршунова О. Н. Криминалистические методы уголовного преследования: особенности построения и структуры // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2006. № 4. С. 154–159.
7. Красавчиков О. А. Система права и система законодательства (гражданско-правовой аспект) // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1975. № 2. С. 62–71.
8. Малько А. В., Маркунин Р. С. Значение системного подхода в исследовании юридической ответственности органов публичной власти // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 2. С. 4–21.
9. Шерстюк В. М. Виды норм и система гражданского процессуального права // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1986. № 3. С. 54–58.
10. Каленов Ю. А., Лебединский В. Г. Прокурорский надзор в СССР. Очерки по курсу / под общ. ред. В. А. Болдырева. М. : Госюриздат, 1957. 331 с.
11. Березовская С. Г., Звирбуль В. К., Козлов А. Ф., Маляров М. П. [и др.]. Прокурорский надзор в СССР : учебник / отв. ред. М. П. Маляро. 2-е изд., испр. и доп. М. : Юрид. лит., 1969. 408 с.
12. Новиков С. Г. Прокурорская система в СССР / под ред. М. П. Малярова. М. : Юрид. лит., 1977. 208 с.
13. Новиков С. Г. Конституция СССР и прокурорский надзор // Правоведение. 1978. № 5. С. 26–39.
14. Николаева Л. А., Даев В. Г. Рец. на кн.: Новиков С. Г. Прокурорская система в СССР. М. : Юрид. литература, 1977. 167 с. // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1978. № 6. С. 115–116.
15. Бакаев Д. М. Вопросы взаимодействия общего надзора и надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия в деятельности районной (городской) прокуратуры : учеб. пособие / Прокуратура СССР, Ин-т повышения квалификации руководящих кадров Фил. ин-та. Харьков, 1988. 44 с.
16. Бакаев Д. М. Единство прокурорского надзора в СССР // Правоведение. 1989. № 4. С. 59–64.
17. Глебов А. Л. Функции прокурорского надзора // Совершенствование прокурорского надзора в СССР : сб. ст. по материалам науч. конф. (г. Москва, 20–21 апреля 1972 г.) / редкол.: В. И. Басков, С. Г. Березовская, Н. В. Жогин (отв. ред.) [и др.]. М., 1973. С. 74–82.
18. Гаврилов В. В. Сущность прокурорского надзора в СССР. Предмет. Объект. Функция. Компетенция / под ред. В. И. Новоселова. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1984. 152 с.
19. Кошлевский В. Д. Место и роль прокуратуры в механизме Российского государства : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. 207 с.
20. Долежан В. В. Проблемы компетенции прокуратуры : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1991. 50 с.

21. Даев В. Г., Маршунов М. Н. Основы теории прокурорского надзора. Л. : Изд-во ЛГУ, 1990. 135 с.
22. Шалумов М. С. Система функций прокуратуры / о-во «Знание России», Костромская обл. орг., Департамент образования и науки Администрации Костромской обл., Костромской открытый ин-т непрерыв. образования. Кострома, 2003. 139 с.
23. Бут Н. Д. Теоретические, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. 63 с.
24. Немзорова Р. Ю. Приоритеты прокурорской деятельности: практический и теоретический аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 29 с.
25. Гуреева О. А. Организационные аспекты обеспечения участия прокурора в гражданском судопроизводстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 29 с.
26. Ашурбеков Т. А. Правовые и организационные основы надзорной и иной функциональной деятельности прокуратуры в сфере национальной безопасности : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. 66 с.
27. Гриценко Д. В. Правовой статус прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2014. 22 с.
28. Козлов В. А. Проблемы предмета и методологии общей теории права. Л. : Изд-во ЛГУ, 1989. 116 с.
29. Берензон А. Д., Мелкумов В. Г. Работа прокурора по общему надзору (Вопросы общей методики) / отв. ред. И. В. Черменский. М. : Юрид. лит., 1974. 144 с.
30. Коршунова О. Н., Никитин Е. Л., Кулик Н. В. [и др.]. Методика и тактика проведения прокурорской проверки : учеб. пособие / под ред. О. Н. Коршуновой. СПб. : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2014. 240 с.
31. Ергашев Е. Р., Фирсова А. А. К вопросу об основных требованиях, предъявляемых к организации и проведению прокурорской проверки // Российский юридический журнал. 2013. № 1 (88). С. 180–184.
32. Результаты деятельности органов прокуратуры Российской Федерации // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL : <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=71671102> (дата обращения: 07.03.2023).
33. Амирбеков К. И. Прокурорская проверка исполнения законов: понятие и содержание, поводы и основания, предмет и пределы (теоретический подход) // Российский следователь. 2020. № 2. С. 63–68.
34. Амирбеков К. И. Невозможность подтверждения или опровержения информации о фактах нарушения законов как основание проведения прокурорской проверки исполнения законов // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2018. № 2 (64). С. 61–64.
35. Докучаева Е. Н. Вопросы организации прокурорской проверки: правоприменительная практика // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2020. № 1 (75). С. 18–24.
36. Фирсова А. А. К вопросу о понятии и свойствах прокурорской проверки // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2011. № 6. С. 147–149.
37. Ломовский В. Д. О понятии и содержании прокурорской проверки // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1988. № 5. С. 89–93.

38. Амирбеков К. И. Прокурорская проверка исполнения законов: понятие и содержание, поводы и основания, предмет и пределы (теоретический подход) // Российский следователь. 2020. № 2. С. 63–68.
39. Коршунова О. Н., Лавров В. В., Никитин Е. Л. [и др.]. Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики : монография. М. : РУСАЙНС, 2019. 268 с.

References

1. Aver'yanov A.N. *Sistemnoe poznanie mira. Metodologicheskie problem = Systemic knowledge of the world. Methodological problems*. Moscow: Politizdat, 1985:263. (In Russ.)
2. Yudin E.G. *Metodologiya nauki. Cistemnost'. Deyatel'nost' = Methodology of science. Consistency. Activity*. Moscow: Editorial URSS, 1997:444. (Philosophers of Russia of the XX century). (In Russ.)
3. Sadvskiy V.N. *Osnovaniya obshchey teorii sistem: logiko-metodologicheskii analiz = Foundations of general systems theory: logic-methodological analysis*. Moscow: Nauka, 1974:276. (In Russ.)
4. Uemov A.I. *Sistemnyy podkhod i obshchaya teoriya sistem = Systems approach and general systems theory*. Moscow: Mysl', 1978:272. (In Russ.)
5. Gilinskiy Ya.I. On a systematic approach to crime. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Pravovedenie = University proceedings. Jurisprudence*. 1981;(5):46–56. (In Russ.)
6. Korshunova O.N. Forensic methods of criminal prosecution: features of construction and structure. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Pravovedenie = University proceedings. Jurisprudence*. 2006;(4):154–159. (In Russ.)
7. Krasavchikov O.A. The system of law and the system of legislation (civil law aspect). *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Pravovedenie = University proceedings. Jurisprudence*. 1975;(2):62–71. (In Russ.)
8. Mal'ko A.V., Markunin R.S. The value of a systematic approach in the study of the legal responsibility of public authorities. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki = Law. Journal of the Higher School of Economics*. 2019;(2):4–21. (In Russ.)
9. Sherstyuk V.M. Types of norms and the system of civil procedural law. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Pravovedenie = University proceedings. Jurisprudence*. 1986;(3):54–58. (In Russ.)
10. Kalenov Yu.A., Lebedinskiy V.G. *Prokurorskiy nadzor v SSSR. Ocherki po kursu = Prosecutor's supervision in the USSR. Course essays*. Moscow: Gosyurizdat, 1957:331. (In Russ.)
11. Berezovskaya S.G., Zvirbul' V.K., Kozlov A.F., Malyarov M.P. et al. *Prokurorskiy nadzor v SSSR: uchebnyk. 2-e izd., ispr. i dop. = Prosecutorial supervision in the USSR: textbook, the 2nd edition, revised and supplemented*. Moscow: Yurid. lit., 1969:408. (In Russ.)
12. Novikov S.G. *Prokurorskaya sistema v SSSR = Prosecutorial system in the USSR*. Moscow: Yurid. lit., 1977:208. (In Russ.)
13. Novikov S.G. The Constitution of the USSR and prosecutorial supervision. *Pravovedenie = Jurisprudence*. 1978;(5):26–39.
14. Nikolaeva L.A., Daev V.G. A review of S.G. Novikov Prosecutorial system in the USSR. Moscow: Yurid. literatura, 1977. 167 p. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Pravovedenie = University proceedings. Jurisprudence*. 1978;(6):115–116. (In Russ.)

15. Bakaev D.M. *Voprosy vzaimodeystviya obshchego nadzora i nadzora za ispolneniem zakonov organami doznaniya i predvaritel'nogo sledstviya v deyatelnosti rayonnoy (gorodskoy) prokuratury: ucheb. posobie* = *Issues of interaction between general supervision and supervision over the execution of laws by bodies of inquiry and preliminary investigation in the activities of the district (city) prosecutor's office: textbook*. Khar'kov, 1988:44. (In Russ.)
16. Bakaev D.M. Unity of prosecutorial supervision in the USSR. *Pravovedenie* = *Jurisprudence*. 1989;(4):59–64. (In Russ.)
17. Glebov A.L. Functions of prosecutorial supervision. *Sovershenstvovanie prokurorskogo nadzora v SSSR: sb. st. po materialam nauch. konf. (g. Moskva, 20–21 aprelya 1972 g.)* = *Improving prosecutorial supervision in the USSR: proceedings of the scientific conference (Moscow, April 20–21, 1972)*. Moscow, 1973:74–82. (In Russ.)
18. Gavrilov V.V. *Sushchnost' prokurorskogo nadzora v SSSR. Predmet. Ob'ekt. Funktsiya. Kompetentsiya* = *The essence of prosecutorial supervision in the USSR. Item. Object. Function. Competence*. Saratov: Izd-vo Sarat. un-ta, 1984:152. (In Russ.)
19. Koshlevskiy V.D. *The place and role of the prosecutor's office in the mechanism of the Russian state*. PhD dissertation. Saratov, 2008:207. (In Russ.)
20. Dolezhan V.V. *Issues of competence of the prosecutor's office*. DSc abstract. Moscow, 1991:50. (In Russ.)
21. Daev V.G., Marshunov M.N. *Osnovy teorii prokurorskogo nadzora* = *Fundamentals of the theory of prosecutorial supervision*. Leningrad: Izd-vo LGU, 1990:135. (In Russ.)
22. Shalunov M.S. *Sistema funktsiy prokuratury* = *The system of functions of the prosecutor's office*. Kostroma, 2003:139. (In Russ.)
23. But N.D. *Theoretical, legal and organizational foundations of prosecutorial supervision over the implementation of laws on freedom of economic activity in the Russian Federation*. DSc abstract. Moscow, 2011:63. (In Russ.)
24. Nemzorova R.Yu. *Priorities of prosecutorial activities: practical and theoretical aspects*. PhD abstract. Moscow, 2015:29. (In Russ.)
25. Gureeva O.A. *Organizational aspects of ensuring the participation of the prosecutor in civil proceedings*. PhD abstract. Moscow, 2012:29. (In Russ.)
26. Ashurbekov T.A. *Legal and organizational foundations of supervisory and other functional activities of the prosecutor's office in the field of national security*. DSc abstract. Moscow, 2009:66. (In Russ.)
27. Gritsenko D.V. *Legal status of the prosecutor in proceedings on cases of administrative offenses*. PhD abstract. Voronezh, 2014:22. (In Russ.)
28. Kozlov V.A. *Problemy predmeta i metodologii obshchey teorii prava* = *Problems of the subject and methodology of the general theory of law*. Leningrad: Izd-vo LGU, 1989:116. (In Russ.)
29. Berenzon A.D., Melkumov V.G. *Rabota prokurora po obshchemu nadzoru (Voprosy obshchey metodiki)* = *The work of the prosecutor on general supervision (Issues of general methodology)*. Moscow: Yurid. lit., 1974:144. (In Russ.)
30. Korshunova O.N., Nikitin E.L., Kulik N.V. et al. *Metodika i taktika provedeniya prokurorskoj proverki: ucheb. posobie* = *Methodology and tactics of the prosecutor's check: textbook*. Saint Petersburg: Sankt-Peterburgskiy yuridicheskiy institut (filial) Akademii General'noy prokuratury Rossiyskoy Federatsii, 2014:240. (In Russ.)
31. Ergashev E.R., Firsova A.A. On the question of the basic requirements for the organization and conduct of a prosecutorial audit. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal* = *Russian juridical journal*. 2013;(1):180–184. (In Russ.)

32. The results of the activities of the prosecutor's office of the Russian Federation. *Ofitsial'nyy sayt General'noy prokuratury Rossiyskoy Federatsii = Official website of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation*. (In Russ.). Available at: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=71671102> (accessed 07.03.2023).
33. Amirbekov K.I. Prosecutorial verification of the implementation of laws: concept and content, reasons and grounds, subject and limits (theoretical approach). *Rossiyskiy sledovatel' = Russian investigator*. 2020;(2):63–68. (In Russ.)
34. Amirbekov K.I. The impossibility of confirming or refuting information about the facts of violation of laws as the basis for the prosecutor's inspection of the implementation of laws. *Vestnik Akademii General'noy prokuratury Rossiyskoy Federatsii = Bulletin of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation*. 2018;(2):61–64. (In Russ.)
35. Dokuchaeva E.N. Issues of organizing a prosecutorial audit: law enforcement practice. *Vestnik Universiteta prokuratury Rossiyskoy Federatsii = Bulletin of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation*. 2020;(1):18–24. (In Russ.)
36. Firsova A.A. To the question of the concept and properties of the prosecutor's check. «Chernye dyry» v rossiyskom zakonodatel'stve = "Black holes" in Russian legislation. 2011;(6):147–149. (In Russ.)
37. Lomovskiy V.D. On the concept and content of the prosecutor's check. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Pravovedenie = University proceedings. Jurisprudence*. 1988;(5):89–93. (In Russ.)
38. Amirbekov K.I. Prosecutorial verification of the implementation of laws: concept and content, reasons and grounds, subject and limits (theoretical approach). *Rossiyskiy sledovatel' = Russian investigator*. 2020;(2):63–68. (In Russ.)
39. Korshunova O.N., Lavrov V.V., Nikitin E.L. et al. *Sredstva prokurorskoj deyatel'nosti: problemy teorii i praktiki: monografiya = Means of prosecutorial activity: problems of theory and practice: monograph*. Moscow: RUSAYNS, 2019:268. (In Russ.)

Информация об авторах / Information about the authors

Ирина Ивановна Головки

кандидат юридических наук, доцент,
декан факультета профессиональной
переподготовки и повышения
квалификации, Санкт-Петербургский
юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры
Российской Федерации (Россия,
г. Санкт-Петербург, Литейный пр., 44)

Irina I. Golovko

Candidate of juridical sciences, associate
professor, dean of the faculty
of professional retraining and advanced
training, Saint Petersburg Law Institute,
the branch of the University
of the Prosecutor's Office of the Russian
Federation (44 Liteyniy avenue,
Saint Petersburg, Russia)

E-mail: irinaivanovna2009@yandex.ru

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов / The author declares no conflicts of interests.

Поступила в редакцию / Received 26.05.2022

Поступила после рецензирования и доработки / Revised 09.03.2023

Принята к публикации / Accepted 27.04.2023