

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

Кафедра конституционного и муниципального права

**Прокурорский надзор в системе защиты прав и свобод  
человека и гражданина РФ**

**АВТОРЕФЕРАТ**

**на магистерскую работу**

по направлению подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»

студента 2 курса 261 группы юридического факультета

**Сарыглар Вероники Михайловны**

Научный руководитель

доцент, к.ф.н.

*должность, уч. степень, уч. звание*

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ г.

\_\_\_\_\_  
*(подпись)*

Р.В. Яровой

*(инициалы, фамилия)*

Заведующий кафедрой

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

*должность, уч. степень, уч. звание*

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ г.

\_\_\_\_\_  
*(подпись)*

Г.Н. Комкова

*(инициалы, фамилия)*

**Саратов-2026**

## Введение

**Актуальность темы исследования.** Исходя из Концепции внешней политики Российской Федерации «эволюция международных отношений в начале XXI века и укрепление России потребовали по-новому взглянуть на общую ситуацию вокруг нее, переосмыслить приоритеты российской внешней политики с учетом возросшей роли страны в международных делах, повышения ее ответственности за происходящее в мире и открывшихся в связи с этим возможностей участвовать не только в реализации международной повестки дня, но и в ее формировании. В международной обстановке, наряду с позитивной тенденцией — укреплением позиций Российской Федерации на международной арене, проявились и негативные тенденции, которые необходимо учитывать при проведении внешнеполитического курса России на конкретных направлениях»<sup>1</sup>. Однако, в непростой международной обстановке на сегодняшний день, Российская Федерация отличается высоким уровнем политической культуры. При этом соблюдение и реализация политической культуры невозможно без внутреннего согласованного и слаженного аппарата государственных органов, цель которых отслеживание нарушений прав и свобод граждан, а также пресечение противоправных действий, нарушающих действующие и предоставляемые государством гарантии прав граждан. Такими органами в Российской Федерации являются органы прокуратуры. Прокуратура Российской Федерации нацелена на поддержание авторитетности верховенства закона, противодействия преступности и укрепления законности<sup>2</sup>.

Под системой защиты прав и свобод человека и гражданина в юридической науке принято понимать совокупность международно-правовых и конституционных гарантий, государственных органов, негосударственных институтов, процессуальных форм и процедур.

---

<sup>1</sup><http://kremlin.ru/acts/news/785>

<sup>2</sup><https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/about-the-proc/300-years/materials?item=69522229>

Структурно система защиты включает три ключевых элемента: судебная защита (статья 46 Конституции РФ), выступающая как высшая и окончательная форма, реализуемая в порядке конституционного, гражданского, административного или уголовного судопроизводства; внесудебная (административная) защита; прокурорский надзор, которые не подменяет суд и не дублирует ведомственный контроль, но выполняет функцию универсального гаранта законности, пронизывающий все иные уровни.

С начала формирования такого государственного надзорного органа как прокуратура и по текущий современный исторический период, тенденцией закономерного развития остается признание ведущей роли прокуратуры в системе государственных органов по защите прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, организаций, утверждению законности во всех сферах государственной и общественной жизни. Вместе с тем, уже более 30 лет происходит поиск своей модели развития органов прокуратуры, соответствующей социальным и политическим условиям, национальным традициям и правовой культуре.

Логично рассмотреть развитие прокуратуры через закономерности и особенности, связанные с организацией и функционированием государственно-правового института — прокуратуры с целью выявления законодательного и практического опыта, позитивным образом влияющего на уровень законности в постоянно меняющемся исторической действительности. Все вышесказанное определяет актуальность темы.

Целью магистерской работы является выявление места органов прокуратуры Российской Федерации в системе разделения властей Российской Федерации, анализирование функций и полномочий органов прокуратуры, изучение сущности прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, изучение сущности прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод отдельных категорий граждан,

выявление практического опыта, позитивным образом влияющего на уровень законности в Российской Федерации.

Задачи сформулированы в соответствии с целью исследования:

- рассмотреть историю развития прокуратуры в Российской Федерации;
- установить место прокуратуры Российской Федерации в системе государственных органов;
- выявить понятие прокурорского надзора Российской Федерации;
- раскрыть цели, задачи и функции органов прокуратуры в Российской Федерации;
- охарактеризовать акты прокурорского реагирования, применяемые прокурорами.
- выявить как осуществляется прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод отдельных категорий граждан.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с осуществлением прокурорского надзора в прокуратуре Российской Федерации.

Предмет исследования – нормативные правовые акты, иные источники права, а также научная и аналитическая литература по теме исследования.

Методология и методика исследования основываются на историческом методе исследования.

Нормативной основой исследования являются Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», а также иные нормативные акты.

Теоретическую основу исследования составили публикации и научные труды отечественных ученых по проблемам заявленного исследования, материалы деятельности органов прокуратуры.

Практическая значимость заключается в возможности использования результатов исследования по решению актуальных проблемах прокурорского надзора. Результаты проведенного исследования могут быть использованы в

процессе преподавания учебных дисциплин в юридических вузах, на юридических факультетах, например, учебного курса «Прокурорский надзор».

Теоретическая значимость определяется тем, что выработанные выводы и предложения расширяют сферу научных знаний в области изучения прокурорского надзора, раскрывают значимость деятельности органов прокуратуры по защите прав и свобод человека и гражданина.

Структурными элементами выпускной квалификационной работы являются введение, две главы, включающих в себя пять параграфов, заключение и библиографический список.

#### **Положения, выносимые на защиту:**

Органы прокуратуры являются самостоятельными государственными органами, которые не входят ни в одну из трех ветвей власти - законодательную, исполнительную и судебную.

Прокурорский надзор в Российской Федерации должна строиться на четком разграничении целей, задач и функций органов прокуратуры, а их реализация происходит посредством актов прокурорского реагирования.

Полномочия органов прокуратуры в сфере надзора за соблюдением прав и свобод граждан должны быть достаточными для эффективной реализации возложенных на них функций и соответствовать современным вызовам и угрозам.

Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод отдельных категорий граждан требует особого внимания и должен осуществляться с учетом специфики правового статуса каждой категории, а также с использованием специальных форм и методов прокурорского реагирования.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения исследования были представлены посредством выступления на Всероссийской студенческой конференции «Роль права и правосудия в России» по теме: «Акты прокурорского реагирования в рамках надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

Подготовлена к публикации научная статья по теме: «Актуальные проблемы прокурорского надзора за соблюдением прав участников специальной военной операции». Находится в печати в сборнике по итогам XIX Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России».

## **Глава I. Развитие органов прокуратуры в Российской Федерации**

Органы прокуратуры имеют давнюю и продолжительную историю. Истоки становления этого государственного органа относят к первой половине XVIII века. В течение длительного времени данный орган претерпевал значительные изменения, как и в полномочиях, так и в организации.

Систему развития органов прокуратуры необходимо рассматривать, учитывая исторический, политический, социально-экономический аспект развития российского государства и общества в целом.

Учреждение прокуратуры на Руси связано с правлением Петра I. Период XVII – XVIII вв. характеризуются в истории Российского государства масштабными реформами, которые навсегда изменили историю страны; на престол взошел Петр I, который установил вектор, направление развития Российского государства, в том числе и создание российской прокуратуры.

Как надзорный орган прокуратура «возродилась», начиная с 1741 года, когда на престол взошла дочь Петра I, Елизавета Петровна. Указом от 18 октября 1775 года прокуроры начали надзирать за незаконным налогообложением, за деятельностью должностных лиц, а также за государственными органами.

Период правления Павла I, внука Екатерины II, характеризуется значительным сокращением деятельности органов прокуратуры, произошло фактическое слияние административной и прокурорской деятельности, что негативно сказалось на её эффективности.

В юридической науке и на практике существует множество дискуссий относительно места органов прокуратуры в системе государственных органов Российской Федерации.

Проблематика определения места органов прокуратуры заключается в том, что место органов прокуратуры не закреплено в Конституции и не урегулировано в иных законодательных актах, в том числе Законах «О прокуратуре».

Органы прокуратуры в Российской Федерации играют важную роль в обеспечении верховенства закона и защите прав граждан. Они являются самостоятельными государственными органами, которые не входят ни в одну из трех ветвей власти - законодательную, исполнительную и судебную. Прокуратура имеет свои уникальные функции и задачи, которые направлены на поддержание законности и защиту интересов общества. При этом, некоторые ученые высказывают мнение, согласно которому прокуратуру следует отнести к той или иной из ветвей власти. Они считают, что такое изменение поможет улучшить систему контроля и баланса в государстве. Однако, эти аргументы не являются убедительными и не подтверждаются достаточными фактами.

Органы прокуратуры в Российской Федерации выполняют важную функцию прокурорского надзора. Они осуществляют контроль за соблюдением законности и защитой прав и свобод граждан. Однако, несмотря на важность этой функции, действующее законодательство России не содержит четкого определения прокурорского надзора. Отсутствие дефиниции «прокурорский надзор» является проблемой юридической науки. Для наиболее эффективного осуществления деятельности органов прокуратуры, необходимо, на наш взгляд, решить на федеральном уровне проблему с определением понятия прокурорского надзора; определить, что представляет собой прокурорский надзор, осуществляемый уполномоченными органами.

Прокурорский надзор – это особый вид государственной деятельности, осуществляемый прокурорскими работниками, являющимися государственными служащими, от имени Российской Федерации по обеспечению законности поднадзорных им субъектов.

## **Глава II. Общие положения прокурорского надзора**

Для глубокого понимания сущности прокурорского надзора необходимо четко определить цели, задачи и функции органов прокуратуры, установить их взаимосвязь и взаимообусловленность в контексте современной российской правовой системы. Как справедливо подчеркивал исследователь А.И. Гаевой, крайне важно уметь «различать и не путать место и роль прокуратуры в государстве»<sup>3</sup>, определяющие ее положение в системе разделения властей, и ее «функции в обществе и государстве», выражающие ее практическую деятельность по обеспечению законности. Разграничение данных понятий необходимо для правильного понимания значения прокуратуры как государственного органа, обеспечивающего защиту прав и свобод граждан.

Генеральной целью деятельности прокуратуры, прямо закрепленной в статье 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>4</sup>, является обеспечение законности и правопорядка в Российской Федерации. Однако, на наш взгляд, эта генеральная цель, в силу своей абстрактности, требует конкретизации в ряде частных целей, отражающих основные направления деятельности прокуратуры.

---

<sup>3</sup> См.: Гаевой А. И. К вопросу о месте, роли и функциях прокуратуры в России: современный взгляд на существующие проблемы // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2024. №2. С. 71.

<sup>4</sup> См.: Федеральный закон от 17 января 1992 № 2202-1 (ред. от 03.02.2025) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472; Российская газета. – 1995. – № 229; опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://pravo.gov.ru> – 03.02.2025.

Как верно отмечают исследователи, «определение целей имеет важное значение для организации прокурорской проверки исполнения законов»<sup>5</sup>, поскольку именно цели задают вектор всей надзорной деятельности, определяют ее приоритеты и позволяют оценить ее эффективность. Конкретизация целей помогает в определении задач, стоящих перед органами прокуратуры.

в числе ключевых задач, стоящих перед органами прокуратуры, особое место занимает обеспечение неукоснительного соответствия нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. Исключение любых, даже самых незначительных, противоречий и несоответствий, создающих потенциальные предпосылки для нарушений прав и свобод, является важным условием обеспечения законности и правопорядка. Эта задача требует от прокуроров постоянного мониторинга действующего законодательства, выявления устаревших или неэффективных норм, а также активного участия в процессе нормотворчества, направленного на приведение регионального и муниципального законодательства в соответствие с федеральным.

Задачи не являются изолированными, а представляют собой единый комплекс взаимосвязанных элементов, эффективное решение которых позволяет прокуратуре успешно выполнять свою функцию по защите прав и свобод граждан. Решение каждой задачи в отдельности способствует достижению общей цели, а невыполнение одной из задач может негативно сказаться на эффективности всей системы прокурорского надзора.

Не менее важным для понимания деятельности прокуратуры является определение её функций. Как справедливо подчеркивает исследователь С.Н. Махина, «вопрос о функциях современных государств является

---

<sup>5</sup> См.: Смирнов А.Ф. К вопросу о методике и тактике прокурорской проверки // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2019. №8 (60). С. 32.

одновременно и простым, и сложным»<sup>6</sup>, это утверждение справедливо и для органов прокуратуры.

Функции прокуратуры – это основные, наиболее важные и приоритетные направления ее деятельности, посредством которых реализуются поставленные цели и задачи. Функции прокуратуры выражают ее сущность, ее роль и место в системе государственных органов, а также определяют содержание и характер ее деятельности. Иными словами, именно через реализацию своих функций прокуратура осуществляет свое публичное предназначение в обществе.

Полномочия органов прокуратуры в Российской Федерации представляют собой совокупность прав и обязанностей, предоставленных прокурорам законом для осуществления надзора за соблюдением ключевых законов, действующих на территории Российской Федерации. Данные полномочия определяются Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации<sup>7</sup>, Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации<sup>8</sup>, Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации<sup>9</sup> и другими федеральными законами. Полномочия прокурора носят императивный характер и обязательны для исполнения всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями и должностными

---

<sup>6</sup> См.: Махина С. Н. Функции прокуратуры в системе функций современных государств: российский подход и сравнительно-правовой анализ // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2021. №4 (47). С. 35.

<sup>7</sup> См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 № 174-ФЗ (ред. от 07.06.2025) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 52 (ч. I). – Ст. 4921; Ведомости Федерального Собрания РФ. – 2002. – № 1. – Ст. 1.

<sup>8</sup> См.: Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 № 138-ФЗ (ред. от 01.04.2025) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532; Парламентская газета. – 2002. – № 220-221; Российская газета. – 2002. – № 220.

<sup>9</sup> См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 № 21-ФЗ (ред. от 01.04.2025) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 09.03.2015; Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1391; Российская газета. – 3 2015. – № 49.

лицами. Безусловно, неисполнение законных требований прокурора влечет за собой установленную законом ответственность.

В нашей стране соблюдение принципов равенства и социальной справедливости предполагает повышенное внимание к защите прав и свобод отдельных категорий граждан, чья уязвимость обусловлена различными обстоятельствами. Возраст, состояние здоровья, имущественное положение, этническая принадлежность и многие другие факторы могут приводить к тому, что определенные группы населения сталкиваются с повышенным риском нарушения их законных прав и интересов. В этих условиях именно на прокурорский надзор возлагается особая миссия – обеспечивать эффективную реализацию конституционных гарантий, предоставлять дополнительную защиту тем, кто в ней особенно нуждается, и способствовать построению общества, где каждый человек имеет возможность полноценно реализовать свой потенциал. Как отмечено в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина является одним из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры.

### **Заключение**

Система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации лишь тогда обретает свойство полноты, когда в ней выстроен и активно функционирует независимый надзорный орган – прокуратура. Прокурорский надзор не конкурирует с судом и иными институтами, а органически дополняет их, обеспечивая неотвратимость восстановления нарушенного права человека и гражданина.

Прокуратура Российской Федерации занимает уникальное место в государственном механизме. Являясь одним из ключевых институтов, обеспечивающих верховенство закона, она прошла долгий путь эволюции.

Формирование органов прокуратуры России началось в эпоху Петра I. Именно 12 января 1722 года (в день учреждения Российской прокуратуры

указом императора) был заложен фундамент системы надзора за соблюдением законов. Первоначально прокуратура задумывалась как «око государево», основной задачей которой был контроль за деятельностью Сената и коллегий.

Однако пик наделения прокуратуры полномочиями по защите прав человека и гражданина пришелся на конец XX — начало XXI века. Ключевым моментом стало принятие действующего Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (1992 год) и, что особенно важно, внесение в него изменений в 1995 году. Именно тогда в законе появилась отдельная глава о надзоре за соблюдением прав и свобод человека (Глава 2). Этот период можно считать кульминацией: прокуратура перестала быть исключительно инструментом надзора за администрациями и приобрела статус ключевого правозащитного органа, получив право рассматривать жалобы граждан, проверять правовые акты органов власти и инициировать судебные процессы в интересах пострадавших.

Важнейшей характеристикой современной российской прокуратуры является её организационная и функциональная независимость. Введение в Конституцию Российской Федерации отдельной главы «Прокуратура» позволило бы исключить доктринальные споры, так как прокуратура РФ не входит ни в одну из трех ветвей власти — ни в законодательную, ни в исполнительную, ни в судебную. Это автономное звено государственной системы, что прямо вытекает из статьи 129 Конституции Российской Федерации. Подобное положение призвано обеспечить объективность и беспристрастность надзора: прокуратура не подчинена ни президенту как главе исполнительной власти (хотя и взаимодействует с ним), ни парламенту, ни судам. Это позволяет ей осуществлять «надзор за надзором» и эффективно проверять законность актов и действий всех органов государственной власти.

Несмотря на длительную историю, в Федеральном законе «О прокуратуре РФ» до сих пор отсутствует единое легальное определение

понятия «прокурорский надзор». Закон описывает направления надзора и полномочия, но не дает общей дефиниции. Закрепление понятия прокурорского надзора в федеральном законе является насущной необходимостью. Такое определение должно включать в себя: специфическую деятельность прокуроров по проверке точности и единообразия исполнения законов с использованием властных полномочий по выявлению, пресечению и предупреждению нарушений, а также по привлечению виновных к ответственности и восстановлению нарушенных прав. Четкая формулировка устраним доктринальные споры и повысит правовую определенность в правоприменении.

Эффективность правозащитной функции прокуратуры раскрывается через механизм актов прокурорского реагирования. Посредством вынесения таких актов — протестов, представлений, предостережений и, главное, заявлений в суд — прокуратура обеспечивает реальное устранение нарушений прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, каждый акт прокурорского реагирования — это юридический рычаг, запускающий цепную реакцию по восстановлению справедливости. Статистика последних лет неумолимо свидетельствует: сотни тысяч граждан ежегодно получают защиту именно благодаря вовремя принесенному протесту или иску прокурора.

Современная правозащитная деятельность прокуратуры немыслима без индивидуального подхода. Современная прокуратура отказалась от шаблонного надзора. Сегодня прокуратура учитывает сложности различных категорий граждан и с учетом их особенностей осуществляет прокурорский надзор. Это проявляется в приоритизации проверок и специальных методиках работы.

История прокуратуры России, начавшаяся в 1722 году, достигла пика своего правозащитного потенциала в 90-е годы XX века. Сегодня это уникальный, не входящий ни в одну ветвь власти орган, который, несмотря на терминологические пробелы в законодательстве, эффективно

восстанавливает права граждан посредством актов реагирования. Глубокое понимание сложностей и особенностей каждой категории граждан позволяет прокуратуре оставаться одним из самых востребованных и социально значимых институтов российского государства. Эффективности системы защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации прямо пропорциональна реальной независимости, полноте полномочий и своевременности реагирования органов прокуратуры.