Министерство образования и науки Российской Федерации

Федеральное агентство по образованию

Иркутский государственный технический университет

Факультет Заочно-вечерний

Кафедра Специальных юридических дисциплин

Дипломная работа

Факторы развития и деятельность института прокуратуры

Дипломная работа выполнена

Студентом (кой) группы ЮрЗ-03

Ивановой Натальей Васильевной

Научный руководитель:

доцент кафедры ГПД или СЮД,

к.ю.н. Сидоров Петр Павлович

Иркутск – 2007

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА 1. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ В РОССИИ

1.1 Нормативно-правовое регулирование и концепция развития органов прокуратуры в современной России

1.2 Система и структура органов прокуратуры

ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

2.1 Место и роль прокуратуры в системе государственных органов

2.2 Принципы деятельности органов прокуратуры

2.3 Функциональные особенности прокуратуры

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

**ВВЕДЕНИЕ**

Вопрос о месте и роли прокуратуры России в системе органов государственной власти не раз становился предметом дискуссий, зачастую переходивших в ожесточенные споры с участием законодателей, политиков, практических работников органов прокуратуры, юстиции и др. В последние несколько лет острота дискуссии, казалось, снизилась. Самостоятельность и особое место в системе государственных органов, обусловленная возложенными на прокуратуру функциями, находили понимание в обществе. Но с принятием Федерального Закона от 05 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации», разделившего органы прокуратуры фактически на две самостоятельные структуры — собственно прокуратуру и Следственный комитет — вновь обострились споры о месте и роли прокуратуры в системе разделения властей. Все громче звучат высказывания о необходимости ликвидации прокуратуры как самостоятельной государственной структуры путем объединения с Министерством юстиции России. В качестве аргумента зачастую приводят положения ст. 10 Конституции РФ об осуществлении государственной власти в Российской Федерации на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, не видя в ней места для самостоятельной прокуратуры. Усечение полномочий прокуроров сторонники идеи объединения считают достаточным поводом для радикальных изменений в статусе прокуратуры. Не смущает и то обстоятельство, что система органов прокуратуры прописана в Конституции РФ (ст. 129) и, следовательно, правовой статус прокуратуры может быть изменен посредством изменения самой Конституции РФ.

Правозащитное направление надзора стало для прокуратуры приоритетным. Сейчас прокуратура - едва ли не единственный государственный орган, осуществляющий бесплатное правовое обеспечение населения. Не случайно число лиц, обращающихся в прокуратуру за защитой своих прав, неуклонно возрастает.[[1]](#footnote-1)

Согласно ст. 3 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»[[2]](#footnote-2) организация и порядок деятельности российской прокуратуры, а также полномочия прокуроров определяются Конституцией РФ[[3]](#footnote-3), данным Федеральным законом и другими федеральными законами, международными договорами Российской Федерации. Конституция России не обозначает полномочия и задачи прокуратуры, поскольку во время ее принятия в 1993 г. не был решен вопрос о том, нужно ли оставлять за российской прокуратурой функции надзора за исполнением законов или по примеру англо-американских государств ограничить ее полномочия лишь поддержанием в суде государственного обвинения. В 1995 г. была принята новая редакция Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», где прокурорский надзор был сохранен как одно из важнейших направлений деятельности прокуратуры.

В Конституции РФ 1993 г. (ч. 1 ст. 129) российская прокуратура определяется как единая централизованная система, в которой нижестоящие прокуроры подчиняются вышестоящим прокурорам и Генеральному прокурору Российской Федерации. Более подробно цели и задачи, а также основные направления деятельности и полномочия этой единой централизованной системы прокуратур Российской Федерации установлены в Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Существование и успешная деятельность прокуратуры - Российской Федерации как специфического самостоятельного государственного органа возможны, если все ее органы составляют, как это определено в ст. 129, единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору. Такое построение органов прокуратуры позволяет им действовать в едином направлении и осуществлять надзор за исполнением законов независимо от каких бы то ни было других государственных органов и должностных лиц.

Конституция РФ и Закон «О прокуратуре Российской Федерации» содержат основополагающие принципы организации и деятельности органов прокуратуры, содержание актов прокурорского реагирования на установленные нарушения, а также средств прокурорского воздействия как на устранение, так и на предупреждение нарушений закона, дана классификация этих процессуальных документов, предъявляемые к ним требования и необходимые реквизиты.

Следует иметь в виду, что в процессе реализации судебной реформы и дальнейшего совершенствования всех отраслей права невозможно обойтись без глубокого и обстоятельного познания всех нововведений в законодательстве.

Цель данной работы – создание целостной концепции развития института прокуратуры, исследование основных факторов, обусловливающих организации и деятельности органов прокуратуры.

В работе были поставлены следующие задачи:

- исследовать место прокуратуры в системе правоохранительных органов;

- охарактеризовать деятельность прокуратуры на современном этапе;

- сформировать выводы.

Работа состоит из введения, двух глав, семи параграфов, заключения и списка использованной литературы.

В процессе исследования активно применялись такие методы научного познания как логический, сравнительно-правовой и системного анализа, посредством которых обосновываются основные выводы, содержащиеся в заключение данного исследования.

# ГЛАВА 1. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ В РОССИИ

## 

## 1.1 Нормативно-правовое регулирование и концепция развития органов прокуратуры в современной России

прокуратура государственный правоохранительный надзор

Правовая основа деятельности прокуратуры Российской Федерации – это фундаментальная часть правового регулирования единой федеральной централизованной системы. Такое регулирование осуществляется на уровне: федеральных законов РФ; международных договоров РФ; нормативных правовых актов РФ (актов Президента и Правительства РФ и др.); ведомственных и межведомственных подзаконных актов.

В соответствии с Конституцией РФ прокуратура и законодательство о прокуратуре относится к исключительному ведению РФ (п. «о» ст. 71). Поэтому все иные способы и средства нормативной регламентации каких-либо аспектов организации и деятельности прокуратуры РФ в случае их противоречия, несоответствия закону недействительны и не подлежат применению, приостанавливаются или отменяются в установленном порядке.

В ст. 129 Конституции РФ определены общие вопросы организации прокурорской системы и порядка назначения на должность Генерального прокурора Российской Федерации и прокуроров субъектов Федерации. Более детально вопросы организации деятельности органов прокуратуры законодателем изложены в настоящем ФЗ и постоянно совершенствуются.

Правовые основы организации, порядка деятельности органов прокуратуры и полномочий прокуроров заложены и других федеральных законах, регулирующих различные сферы правовых отношений. Об этом имеется указание в Федеральных законах: «О государственной тайне» № 5485-I от 21 июля 1993 г. (ст. 32), «О федеральной службе безопасности» № 40-ФЗ от 3 апреля 1995 г. (ст. 24), «О государственной охране» № 57-ФЗ от 27 мая 1996 г. (ст. 32), «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» № 27-ФЗ от 6 февраля 1997 г. (ст. 53), «О службе в таможенных органах Российской Федерации» № 114-ФЗ от 21 июля 1997 г. (ст. 58), «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» № 128-ФЗ от 25 июля 1998 г. (ст. 16), «Об оперативно-розыскной деятельности» № 144-ФЗ от 12 августа 1995 г. (ст. 21), «О внешней разведке» № 5-ФЗ от 10 января 1996 г. (ст. 25), «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» № 5473-I от 21 июля 1993 г. (п. 5 ст. 38), «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» № 103-ФЗ от 15 июля 1995 г. (ст. 51), «О наркотических средствах и психотропных веществах» № 3-ФЗ от 8 января 1998 г. (ст. 60).[[4]](#footnote-4)

Правовые основы полномочий прокуроров заложены в Конституции РФ, в Законе «О прокуратуре Российской Федерации», других федеральных законах. В них указаны цели, функции, задачи и компетенция прокуратуры, которые в совокупности предопределяют единство и централизованность системы ее органов: действие органов прокуратуры на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ; осуществление ими полномочий независимо от федеральных органов власти и органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории России законами, а также на основе гласности и информирования органов власти и самоуправления, населения о состоянии законности.

Правовые основы полномочий прокуроров заложены также в международных договорах и соглашениях Российской Федерации о правовой помощи и сотрудничестве по различным аспектам борьбы с преступностью.

Процессуальное положение прокурора, его полномочия, правовые средства их реализации в различных судебных инстанциях при рассмотрении уголовных, гражданских, арбитражных дел, дел об административных правонарушениях регламентируются соответственно Уголовно-процессуальным кодексом РФ, Гражданско-процессуальными кодексом РФ, Арбитражным процессуальным кодексом РФ, Кодексом об административных правонарушениях.

Наиболее систематизированная совокупность норм об организации, полномочиях и порядке деятельности прокуроров и следователей прокуратуры содержится в Уголовно-процессуальном кодексе.

В целях надлежащего выполнения возложенной на прокурора функции в сфере уголовного судопроизводства он наделен широким кругом полномочий.

Для повышения их эффективности Генеральным прокурором РФ издан ряд организационно-распорядительных документов, положения которых согласно ч. 2 ст. 30 Закона «О прокуратуре Российской Федерации» являются обязательными для исполнения. Они позволяют решать организационные вопросы по реализации процессуальных норм и обеспечению конституционных прав участников уголовного судопроизводства.

Прокурор уполномочен не только участвовать в производстве предварительного расследования, но и в необходимых случаях давать письменные указания о направлении расследования, производстве следственных действий и иных процессуальных действий, а также лично производить не только отдельные следственные действия, но и иные процессуальные действия. Эти полномочия дают возможность прокурору определяющим образом влиять на ход предварительного расследования, обеспечивая его надлежащее качество и оперативность, а при необходимости осуществить любое следственное действие или иное процессуальное действие без принятия уголовного дела к своему производству, государства могут поддерживать не только должностные лица органов прокуратуры, как было предусмотрено УПК РСФСР, но также дознаватель и следователь. В виду этого законодатель наделил прокурора правом поручить поддержание обвинения в суде дознавателю либо следователю, производившему дознание по данному уголовному делу. Рассмотрение этого вопроса вызывает достаточно много нареканий и противоречивых мнений.

«Законодатель пытается создать такой закон, который бы обеспечивал защиту личности в уголовном судопроизводстве, причем независимо от ее статуса.

Проблема заключается в том, что столь часто вносимые изменения негативно отражаются на деятельности органов предварительного следствия, органов прокуратуры и суда».[[5]](#footnote-5)

Положения гл.32 УПК РФ, регламентирующие производство по уголовным делам в форме дознания, привели к тому, что все возбужденные по факту совершения преступления уголовные дела стали расследоваться органами предварительного следствия. Данное нововведение значительно увеличило нагрузку на следователей, у них просто не было физической возможности поддерживать государственное обвинение в суде.

В этом нововведении есть как свои преимущества, так и недостатки.

Органы следствия обладают большей информированностью и наличием доказательств что не мало важно для доказывания вины в совершении преступления - это преимущество, минус заключается в том, следователь или дознаватель как правило, не имеют практики выступления в суде и не могут должным образом поддерживать государственное обвинение в суде.

Федеральным законом от 5 июня 2007 года законодатель отменил положение, предусматривающее возможность следователя и дознавателя поддерживать государственное обвинение в суде, предоставив данное право только должностным лицам прокуратуры.

Достаточно сказать, что согласно ч. 6 ст. 37 УПК РФ функции государственного обвинителя могут осуществлять только прокурор района, города, их заместители, приравненные к ним прокуроры и вышестоящий прокурор.

Государственный обвинитель – лицо, непосредственно представляющее сторону обвинения в судебном разбирательстве, статус которого прямо указывает на выполняемую им функцию. Функции же прокурора в уголовном процессе значительно шире. Помимо уголовного преследования, в силу возложенных на него УПК РФ и Федеральным законом «О прокуратуре РФ» обязанностей, прокурор осуществляет надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; администрациями мест лишения и ограничения свободы; за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; рассматривает жалобы и заявления граждан и т. д.[[6]](#footnote-6)

С этой точки зрения данное нововведение следует положительно, так как оно освобождает следователей и дознавателей от выполнения не свойственных им полномочий.

Органы расследования и прокурор должны быть выведены за рамки стороны обвинения. Однако с этим мнением не согласен И. С. Дикарев, полагая, что это приведет к отказу от состязательности. Автор считает, что дознаватель, следователь, прокурор должны всесторонне, полно и объективно расследовать уголовное дело, стремясь к установлению объективной истины, будучи при этом стороной обвинения, на том основании, что такова традиция русского уголовного процесса. И. С. Дикарев видит «решение проблемы преодоления обвинительного уклона в деятельности представителей стороны обвинения… с позиции нравственности, ведь обвинение невиновного в совершении преступления противоречит общечеловеческим представлениям о справедливости»[[7]](#footnote-7)

В качестве альтернативы необходимо в Уголовно-процессуальном кодексе предусмотреть право поддержания государственного обвинения в суде представителями органов предварительного расследования.

Поддержание государственного обвинения указанными лицами может иметь место при отказе должностного лица прокуратуры поддерживать государственное обвинение по уголовному делу, рассматриваемому в суде. По сложным уголовным делам орган расследования, владея большей информацией, сможет поддержать обвинение более качественно, чем государственный обвинитель, владеющий информацией только из материалов дела, не всегда ориентирующийся в особенностях судебного следствия по конкретному делу[[8]](#footnote-8).

Государство внимательно относится к деятельности прокуратуры, о чем свидетельствует довольно большое количество Указов Президента РФ. В частности, Указ от 19 августа 2003 г. № 969 «Об общей штатной численности органов прокуратуры Российской Федерации» принят в целях обеспечения предусмотренного Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации участия прокуроров в уголовном судопроизводстве. Согласно Положению «О координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью», утвержденному Указом Президента РФ от 18 апреля 1996 г., одним из основных направлений в деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью является создание следственно-оперативных групп для раскрытия и расследования преступлений. Прокуроры при этом призваны осуществлять руководство подобными группами и надзор за законностью деятельности следователей и оперативно-розыскных органов.[[9]](#footnote-9)

Не прекращаются дискуссии о полномочиях прокурора по надзору за деятельностью органов дознания и следствия.

Ситуация в сфере надзора за исполнением законов органами следствия достаточно плачевная. Так, по мнению представителей прокуратуры, предусмотренные законодательством правовые средства прокурорского надзора, не позволяют прокурорам надлежащим образом обеспечить законность в следствии.

На практике органы прокуратуры максимально не реализуют заложенный в идее прокурорского надзора потенциал. Одной из главных причин этому является несовершенство законодательства, устаревшие и не соответствующие сегодняшним потребностям законы, устанавливающие полномочия прокуроров.

В соответствии со ст. 30 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации», полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными законами.

УПК РФ в ч. 4 ст. 21 предусматривает, что требования, поручения и запросы прокурора, следователя, органа дознания и дознавателя, предъявленные в пределах их полномочий, установленных Кодексом, обязательны для исполнения всеми учреждениями, предприятиями, организациями, должностными лицами и гражданами. Но вряд ли данные положения возможно применить к требованиям прокурора. УПК РФ не устанавливает ни процессуальные последствия, ни ответственность за неисполнение требований прокурора[[10]](#footnote-10).

К данным законам вполне можно отнести и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», хотя с точки зрения законодательной техники, на это должно быть прямое указание. Получается, что на этой основе можно применять по отношению к следователю положения ст. 6 и ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Однако такой подход не соответствует как сложившейся до 7 сентября 2007 г. практике прокурорского надзора за расследованием преступлений, так и недопустимости коллизий правовых норм разных законов.

Во исполнение настоящего ФЗ и других нормативных документов были приняты Постановления Правительства Российской Федерации «О создании институтов прокуратуры в составе Московской государственной юридической академии, Саратовской государственной академии права и Уральской государственной юридической академии» № 787 от 8 июля 1996 г., «Об оружии, предназначенном для личной защиты прокуроров и следователей» № 708 от 29 июня 1999 г., «Об утверждении норм выдачи и описания знаков различия и форменного обмундирования прокуроров, следователей, научных и педагогических работников, имеющих классные чины» № 352 от 25 марта 1996 г., «О продолжительности ежегодного оплачиваемого отпуска, предоставляемого прокурорам и следователям органов прокуратуры, работающим в местностях с тяжелыми и неблагоприятными климатическими условиями» № 242 от 6 марта 1996 г. и ряд других.

В современных условиях важной частью правовых основ организации и деятельности прокуратуры являются международные договоры Российской Федерации.

В связи с ратификацией Российской Федерацией Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод и признании юрисдикции Европейского суда по правам человека прокуратура исполняет нормы этих договоров, конвенций, касающихся непосредственно ее, либо когда это вытекает из общих положений договоров, когда исполнитель определяется согласно компетенции прокуратуры, определяемой федеральными законами. Международное поручение об осуществлении уголовного преследования направляется через Генеральную прокуратуру и как процессуальный документ особого рода должно содержать обязательные реквизиты, определяемые международными договорами - этого требует приказ Генеральной прокуратуры РФ от 3 августа 1998 г. № 50 «Об организации международного сотрудничества прокуратуры Российской Федерации».[[11]](#footnote-11)

Трудовые отношения работников органов и учреждений прокуратуры регулируются законодательством РФ о труде и законодательством РФ о государственной службе с учетом особенностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Регулирование трудовых отношений прокурорских работников существенно отличается от регулирования трудовых отношений иных работников прокуратуры.

Такое отличие проводится по различным условиям и аспектам прохождения службы. Они отражены в существенной мере в законодательных и иных нормативных правовых актах. Трудовые отношения прокурорских работников регламентируются, прежде всего, настоящим ФЗ, который устанавливает прохождение службы в органах и учреждениях прокуратуры. В случае, когда какие-либо отношения прохождения службы прокурорских работников не урегулированы Законом «О прокуратуре Российской Федерации» применяются нормы трудового законодательства, включая нормы о прохождении государственной службы.

Прокуратура РФ представляет собой систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации и независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений надзор за исполнением действующих на ее территории законов. Таким образом, Конституция РФ делает только одно исключение из правила (см. п. «о» ст. 71) - прокуроры субъектов Федерации назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с ее субъектами. Законодательством субъекта Федерации должно быть определено, с какими органами власти субъектов Федерации и в каком порядке производится такое согласование.

Конституциями, уставами (основными законами) различных субъектов Федерации этот вопрос регламентируется не единообразно. Существование и успешная деятельность прокуратуры Российской Федерации как специфического самостоятельного государственного органа возможны, если все ее органы составляют единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору. Такое построение органов прокуратуры позволяет им действовать в едином направлении и осуществлять надзор за исполнением законов, независимо от каких бы то ни было других государственных органов и должностных лиц. Согласно Конституции РФ полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом.

Поэтому на прокуратуру не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных федеральными законами. Тем самым подчеркивается федеральный характер прокуратуры как целостной государственно-правовой структуры. Верно и то, что из предмета ведения прокуратуры иными законами или иными нормативными правовыми актами не могут быть изъяты возложенные на нее функции, не могут быть сужены сферы правовых отношений, в которых в соответствии с законами осуществляется прокурорский надзор, иные функции прокуратуры.

На современном этапе общественных преобразований приоритетным, требующим особого внимания органов прокуратуры, являются:

защита конституционных основ Российской Федерации, её целостности и безопасности, единства законности на всей территории страны;

соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина;

совершенствование деятельности всех звеньев прокурорской системы в области противодействия преступности.

Однако в настоящее время отмечаются целенаправленные действия по вытеснению прокуратуры с конституционного правового поля.

Оппоненты стабильного позитивного развития России осознают, что система органов прокуратуры — одна из несущих опор нашего государства[[12]](#footnote-12) и от определения её места и роли как в государственном правообеспечивающем механизме, так и в системе общественных координат будет очень многое зависеть для будущего России. По оценке профессора, доктора юридических наук

А.Я. Сухарева, «в настоящее время прокуратура подвергается суровым испытаниям — от попыток растворения её независимой централизованной сущности в контрольно-ведомственных паллиативах до прямого демонтажа державного ока государева»[[13]](#footnote-13).

Концепция развития прокуратуры в Российской Федерации в основном реализована в Закона «О прокуратуре Российской Федерации».[[14]](#footnote-14) Вместе с тем в настоящее время сохраняется необходимость дальнейшего совершенствования законодательства о прокуратуре на четко выработанной концептуальной основе.

Актуальность такого подхода обусловлена трудностями переходного периода в России, характеризующегося ослаблением контрольных механизмов государства, что повлекло серьезные негативные последствия в обеспечении законности и правопорядка, рост преступности и социальной напряженности.

«Обострение проблем, связанных с перераспределением прав собственности, в том числе на крупные промышленные объекты и землю связано с законодательным вытеснением прокурора из гражданского и арбитражного процесса. По оценке генерального прокурора Ю.А Чайки незаконный захват чужой собственности, спровоцированное банкротство, решения по обеспечительным мерам – вот во многом результат такого решения».[[15]](#footnote-15)

Специалистами в области прокурорского надзора подтверждается необходимость дальнейшего расширения возможностей прокуратуры по воздействию на состояние законности, повышения ее правового статуса как органа, входящего в систему государственной власти.

«Еще в 2001 году В.В. Путин в послании федеральному собранию указал, что совершенствование работы правоохранительных органов, в том числе и прокуратуры, является одной из важных государственных задач» [[16]](#footnote-16)

В основу реформирования российской прокуратуры на современном этапе положены следующие концептуальные идеи.

1. Реформирование прокуратуры должно происходить в соответствии с задачами и параметрами строительства в России правового демократического государства. Проблемы дальнейшего совершенствования законодательства о прокуратуре – конституционного и отраслевого, естественно, должны быть увязаны с указанными задачами. Усиление влияния прокуратуры на состояние законности, правопорядка, защиты прав личности, интересов общества и государства, безусловно, находится в рамках обеспечения этих задач. Идеалом при этом служит такой тип правового государства, в котором право, добившись своего верховенства и неукоснительного авторитета, берет под жесткую защиту ценности социальной справедливости.

Осуществляемая прокуратурой функция надзора за исполнением законов имеет первостепенное значение для упорядочения правовыми средствами сложных и динамичных отношений, складывающихся в ходе реформ в базисной сфере жизни общества – социально-экономической.

Задачей огромной политической важности является также реальная защита органами прокуратуры прав и свобод человека и гражданина.

Эту правозащитную функцию, осуществляемую прокуратурой, нельзя в то же время противопоставлять функции защиты интересов общества и государства. Охраняя права и свободы граждан, прокуратура одновременно защищает общественные и государственные интересы. И наоборот, без обеспечения государственных и общественных интересов невозможно обеспечить права и свободы граждан. Такова диалектика жизни в демократическом обществе.

Все это обусловливает необходимость дальнейшего развития демократических принципов в деятельности органов российской прокуратуры, в частности расширения и совершенствования коллегиальных начал в организации прокурорского надзора. Правовое государство немыслимо без сильной многофункциональной прокуратуры.[[17]](#footnote-17)

2. Обеспечение реальной независимости прокуроров от местной власти. Одной из актуальных российских политических проблем является борьба с местничеством и сепаратизмом регионов. В настоящее время – это проблема единства федерального государства, пытающегося устоять под разрушительным действием центробежных сил. Позитивное решение названной проблемы возможно только при условии обеспечения единства законности на всей территории страны.

Одним из важнейших институтов, цементирующих Российское государство, является прокуратура. Именно она выступает как гарант обеспечения верховенства Конституции РФ и федеральных законов на всей территории России. Прокуратура осуществляет надзор за единообразным исполнением законов и максимально приспособлена к этой функции как единая централизованная система.

«Генеральной прокуратурой РФ была утверждена стратегия работы органов прокуратуры по противодействию коррупции.

В центральном аппарате создано специальное управление, главной задачей которого стало не только выявление, но предупреждение коррупционных проявлений в сфере государственной службы.

Аналогичные структуры созданы и в прокуратурах субъектов РФ. При этом все прокурорские работники назначаются в них генеральным прокурором.

Однако обеспечить реальную независимость прокуроров субъектов Федерации от местной власти не так просто. В частности, принципу централизации в организации и деятельности органов прокуратуры не соответствует положение закона о том, что прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются Генеральным прокурором по согласованию с органами государственной власти этих субъектов (ст. 13 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). При данной позиции законодателя трудно обеспечить реальную независимость прокуроров субъектов Федерации от местной власти. Необходимы законодательные гарантии по укреплению такой независимости. Этому могло бы также способствовать закрепление в законе принципа несменяемости прокуроров, как это уже сделано в отношении судей (ст. 121 Конституции РФ).[[18]](#footnote-18)

По изложенным причинам выдвинутая в последнее время идея о создании в субъектах Федерации автономных прокуратур с существенным ослаблением влияния центра не может быть одобрена.

3. Учет правовых традиций России, ее исторического опыта. Этот учет должен быть положен в основу реформирования органов прокуратуры. Феномен прокуратуры любого государства следует оценивать в контексте социально-политических условий его функционирования, национальных традиций, особенностей правовой культуры народа и т.п. К такому выводу, в частности, пришли участники многосторонней встречи, организованной Советом Европы совместно с Генеральной прокуратурой РФ (8-9 января 1997 г.).[[19]](#footnote-19)

Вместе с тем надзорный механизм деятельности прокуратуры выработан не в полной мере.

Очевидно, это обстоятельство послужило поводом для заявления со стороны сторонников судебной реформы, провозгласивших, что «бщий надзор прокуратуры имеет значение державного орудия принуждения в условиях отсутствия материальной заинтересованности производителя и неразвитости гражданского общества. По мнению идеологов судебно-правовых преобразований в России, надзорные полномочия прокуратуры подлежат полной ликвидации, как вредоносный атавизм тоталитарного прошлого страны.

Конечной целью судебной реформы предполагалось возрождение судебной власти в России на демократических принципах и укрепление ее независимости. В связи с этим суд был освобожден от прокурорского надзора и прокурор в судебном разбирательстве приобрел статус процессуального участника. В действующем законодательстве наметилась тенденция постепенного вытеснения прокурора из судебного процесса. Так, ст. 45 ГПК РФ определяет возможность обращения прокурора в суд в защиту лишь определенного круга субъектов, что явно противоречит ст. 2 Конституции РФ в соответствии с которой признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства.

Между тем количество обращений граждан в прокуратуру, осуществляющую правозащитную функцию, в десятки раз превышает количество аналогичных обращений за судебной защитой. Подобная ситуация объясняется доступностью и оперативностью органов прокуратуры по сравнению с судом.[[20]](#footnote-20)

В то же время полемика по указанному вопросу продолжается. Так, авторы Концепции судебной реформы в Российской Федерации, ориентируясь на западные институты, объявили антинародными задачи и деятельность дореформенной отечественной прокуратуры Российская прокуратура рассматривалась ими как орган прокоммунистический, не подлежащий реформированию. При этом особенно ожесточенным нападкам подвергалась главная функция прокуратуры – функция надзора за законностью. С точки зрения указанных авторов, прокуратура должна выполнять только функцию уголовного преследования и поддержания обвинения в суде. Функцию же надзора за законностью деятельности органов управления следует передать административным судам, функцию защиты прав человека – Уполномоченному по правам человека. Эти позиции нашли активную поддержку и со стороны некоторых экспертов Совета Европы.[[21]](#footnote-21)

Известно, что реформы в России проводятся под патронажем западных экспертов. При этом утвердилась некая презумпция неполноценности отечественной правовой культуры и ее носителей. Получается, что западные интеллектуалы лучше россиян знают, что нужно России. Разумеется, такой подход ничего, кроме вреда, принести не может. Любая прокурорская система, чтобы быть эффективной, должна быть совместима с культурой и историей страны, должна восприниматься обществом.

4. Широкое обобщение зарубежного опыта правоохранительной деятельности. Совершенствование деятельности органов прокуратуры РФ в современных условиях объективно предполагает изучение зарубежного опыта правоохранительной деятельности с позиций возможного его использования в нашей стране.

Заимствование элементов зарубежной практики не должно носить характера механического перенесения, принудительного «вживления» инородных правовых образований в государственно правовую материю российского общества. При этом следует учитывать уже сложившиеся и не подлежащие безоговорочной ломке отечественные правовые институты и традиции. Нужно иметь в виду, что каждый отдельный институт в зарубежных правовых системах представляет собой элемент отлаженного, сбалансированного правоохранительного механизма, который может и не «сработать» в наших условиях.

Вот почему вызывает возражения ориентация некоторых идеологов судебной реформы на гипотетическое всесилие и благодетельную роль судебной власти, пока еще существующей в России скорее номинально, нежели фактически.

Тем не менее, использование положительного опыта правоохранительной деятельности отдельных зарубежных государств могло бы быть полезным, в частности, опыта по разработке национальных и региональных программ борьбы с преступностью, координации правоохранительной деятельности, сотрудничества с общественными организациями, проведения правовой экспертизы нормативных актов и проч.[[22]](#footnote-22)

5. Ориентация на эволюционное, постепенное преобразование прокурорской системы. Ситуация переходного периода, кризис законности и правопорядка в стране предопределяет именно такой подход к реформированию прокуратуры.

Можно выделить, по меньшей мере два этапа реформирования института прокуратуры в России – этап переходного периода и этап политической и правовой стабилизации. Каждому из них присущ свой тип прокуратуры, отражающий объективные потребности обеспечения законности, поддержания правопорядка и борьбы с преступностью.

Сохранение основных традиционных функций прокуратуры на этапе переходного периода совершенно необходимо, что, однако, не исключает их известную трансформацию и появление новых функций. В частности, требуются изменения характера взаимоотношений прокуратуры с некоторыми государственными институтами, а также структурные подвижки в ее организационном построении. Все эти направления реформирования должны найти закрепление в законодательстве о прокуратуре.[[23]](#footnote-23)

6. Усиление правозащитной функции прокуратуры. За последнее время правозащитный потенциал Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» усилен: выделена специальная функция надзора прокуратуры за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Так, в 2008 году органами прокуратуры было выявлено 4 млн. 200 тыс. различных нарушений законодательства, в том числе 407 тыс. не законных нормативно-правовых актов органов власти всех уровней.[[24]](#footnote-24)

Это связано с тем, любые нарушения закона со стороны органов власти, юридических лиц, в какой бы отрасли государственной, общественной, экономической деятельности они не допускались, в конечном итоге, затрагивают права и свободы граждан, ущемляют их интересы.

Именно прокуратура как орган надзора призвана обеспечить защиту прав граждан, и для этого у нее есть необходимый объем полномочий.

Необходимо, отметить, что очень важным направлением, непосредственно связанным с охраной прав и свобод человека и гражданина, является работа органов прокуратуры с жалобами, заявлениями и обращениями граждан. Обращения граждан достаточно объективно отражают состояние законности в стране. Через работу прокуратуры с обращениями и жалобами граждан государственная власть становится ближе к населению, именно через эту работу происходит диалог власти и граждан. [[25]](#footnote-25)

С каждым годом правозащитная функция прокуратуры получает дальнейшее развитие и реализацию. Однако и здесь существует немало нерешенных проблем. В частности, необходимо приложить дополнительные усилия для эффективной реализации прокуратурой правозащитной функции путем повышения ее роли в судопроизводстве, наделения правом приостановления действия опротестованных правовых актов, правом предостережения, усиления ответственности адресатов прокурорских актов за невыполнение их предписаний; расширения предмета и возможностей надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности; совершенствования защиты средствами прокурорского надзора жертв преступных посягательств и др.

«Существует мнение, что среди разнообразных механизмов и средств обеспечения, прав и свобод человека наиболее распространена судебная защита, прокуратура же в свою очередь, компенсирует сложность судебной реформы защиты прав».

Но из-за недостаточно эффективно функционирующей судебной системы по-прежнему большое количество граждан обращается в органы прокуратуры.

Как показывает практика, в 2001-2005 гг. прокуроры разрешили почти 6 млн. жалоб, заявлений и обращений граждан, касающихся трудовых, пенсионных, социальных, жилищных прав, нарушений законодательства в сфере уголовного преследования и судебного рассмотрения дел.

Около 1.5 млн. обращений стали основанием для прокурорского вмешательства и восстановления прав граждан.

В 2007 году органами прокуратуры Тамбовской области разрешено 9347 обращений, что на 3,1 % больше, чем в 2006 г[[26]](#footnote-26).

Задача прокуратуры – дополнить судебную форму защиты прав граждан; компенсировать издержки становления института парламентского Уполномоченного по правам человека; обеспечить функционирование многовариантной, альтернативной системы охраны и защиты прав граждан. Оперативность реагирования прокурора, доступность его помощи обеспечивают популярность прокурорских средств защиты прав граждан в тех случаях, когда судебное решение конфликта не является единственно возможным.

Целенаправленная работа прокуратуры с выполнением всех поставленных перед ней задач, возможна только при выделении самостоятельного направления деятельности с собственным предметом, принципами, полномочиями и сущностью.

Именно в этом случае можно «спросить с органов прокуратуры», что сделано в сфере соблюдения прав граждан, какая работа проводится, каковы результаты.

Результативность надзора за соблюдением прав и интересов граждан должна стать определяющим критерием оценки деятельности всей прокурорской системы.

7. Расширение правовых и организационных возможностей воздействия прокуратуры на законность в сфере экономических отношений и обеспечения экономической безопасности страны. В настоящее время прокурорский надзор из сферы экономических отношений фактически устранен. Сделано это под предлогом способствования развитию рыночных отношений и свободе предпринимательства. Соответственно ограничены права прокурора в арбитражном, гражданском и конституционном судопроизводстве.

Между тем надзор за исполнением законов в сфере экономических отношений и расширение возможностей прокурора на данном участке деятельности относятся к числу наиболее важных направлений работы органов прокуратуры. Задача состоит в том, чтобы существенно повысить эффективность прокурорского надзора за исполнением законов в экономике. Поле деятельности здесь фактически необозримое. Это, прежде всего обеспечение законности в сфере финансов и налогов, пресечение нарушений законов в базовых секторах экономики, включая охрану государственной собственности, природных ресурсов, в землепользовании, внешнеэкономической деятельности, в добывающих отраслях.

Необходимо преодолевать попытки определенных заинтересованных кругов ослабить влияние прокурорского надзора за исполнением законов в сфере экономики. Следует также дать четкое законодательное определение предмета такого надзора, а также наиболее приемлемых и действенных форм прокурорского вмешательства по проверке и выявлению экономических правонарушений.[[27]](#footnote-27)

8. Реформирование «общенадзорной» деятельности прокуратуры. Нужно более четко установить границы, рамки, предмет этой деятельности за счет сосредоточения правоохранительного потенциала на обеспечении прав граждан и коллективов определенных групп, которые сами не всегда могут защитить свои интересы (инвалидов, недееспособных, несовершеннолетних, престарелых), и предъявление исков в их защиту. Кроме того, предметом общего надзора должна быть деятельность тех структур власти, от которых главным образом зависит нормальное функционирование государства (институтов исполнительной власти, контролирующих органов). Особенно следует усилить прокурорский надзор за законностью административной деятельности.

Одно из важнейших направлений совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов в современных условиях развития ведомственного и местного нормотворчества – активизация надзора за соответствием многочисленных правовых актов законам Российской Федерации. Поскольку в предмет такого надзора законодатель не включил коммерческие и некоммерческие организации, представляется необходимым внести поправку в ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», указав, что в предмет прокурорского надзора входят государственные, муниципальные, коммерческие и некоммерческие предприятия и организации всех организационно-правовых форм.

Необходимо путем внесения соответствующих дополнений в указанный закон восстановить право прокурора возбуждать дисциплинарное преследование правонарушителей и выносить официальное предостережение прокурора должностным лицам, допустившим правонарушения. Эти и другие подобные меры, как показала практика, – весьма эффективные средства борьбы с нарушениями закона.[[28]](#footnote-28)

9. Расширение функции координации прокуратурой правоохранительной деятельности. Речь идет об усилении роли прокуратуры в системе правоохранительных органов путем реализации функции координации их усилий не только в сфере борьбы с преступностью, но и в вопросах участия в правотворчестве, в обеспечении мер по реализации договоров по правовой помощи в рамках СНГ и в других зарубежных странах и т.д.

Многообразие задач координации, крута ее участников, характера их деятельности обусловливает необходимость более развернутого законодательного регулирования осуществляемой прокуратурой функции координации, нежели это сделано в ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Функция координации прокуратурой деятельности правоохранительных органов должна быть выделена в этом законе в самостоятельный раздел. В нем следует определить предмет ведения прокуратуры по координации, основные параметры правового статуса прокуроров как координаторов, их полномочий и правовых средств реализации рассматриваемой функции.

Правовое регулирование вопросов координации деятельности правоохранительных органов должно быть существенно расширено. Целесообразной в этой связи представляется подготовка «Основ координации деятельности государственных органов по борьбе с преступностью».[[29]](#footnote-29)

10. Обеспечение более тесной взаимосвязи и взаимодействия прокуратуры с судебной властью. Концепция развития органов прокуратуры на переходный период исходит из необходимости безусловного обеспечения независимости суда. Однако судебная власть не может успешно решать поставленные перед ней задачи без взаимодействия и поддержки всей правоохранительной системы и прокуратуры в особенности.

Взаимодействие прокуратуры и суда – это проблема сотрудничества и обоюдного профессионального контроля с целью повышения уровня законности и эффективности правоохранительной деятельности.

Органы прокуратуры при этом должны ориентироваться на обращения в суд как наиболее эффективную форму защиты прав граждан. Контроль суда за законностью применения прокуратурой мер процессуального принуждения на предварительном следствии, как и контроль прокурора за законностью судебных решений путем их опротестования в вышестоящие суды, не могут рассматриваться как способы ограничения их независимости.

В заключение считаем необходимым указать, что для характеристики правозащитной функции прокуратуры важны следующие моменты:

1. Правозащитная деятельность прокуратуры в уголовном судопроизводстве должна стать системообразующей, поскольку главной задачей любой отрасли прокурорского надзора является защита прав и свобод человека. 2. Правозащитная деятельность прокуратуры в уголовном судопроизводстве является реализацией назначения уголовного судопроизводства и принципа охраны прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве.

3. Правозащитная деятельность прокуратуры в уголовном судопроизводстве не должна зависеть от наличия (отсутствия) у гражданина процессуального статуса.

4. Правозащитная деятельность прокуратуры в уголовном судопроизводстве должна базироваться на следующих основных принципах: независимости деятельности от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений; соответствия целей и полномочий; сотрудничества со всеми органами власти и общественными организациями; доступности для всех слоев населения; законности осуществления деятельности; принцип гласности и открытости деятельности в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об охране прав и свобод граждан, а также законодательства Российской Федерации о государственной и иной специально охраняемой законом тайне; справедливости; публичности в деятельности прокурора; уважения чести и достоинства личности; охраны прав и свобод гражданина во всех стадиях уголовного судопроизводства независимо от процессуального статуса гражданина; обеспечения обвиняемому (подсудимому) права на защиту; презумпции невиновности; состязательности и равноправия сторон; равенства граждан перед законом и судом; процессуальной самостоятельности государственного обвинителя; объективности и беспристрастности в деятельности прокурора.

## 1.2 Система и структура органов прокуратуры

В целом же система органов российской прокуратуры страны является сложным организационным образованием, имеющим три уровня: Генеральную прокуратуру, прокуратуру субъектов РФ и прокуратуры городов и районов.[[30]](#footnote-30)

Анализ современной деятельности органов прокуратуры и потребность её развития показывает, что цели и приоритеты координации для различных уровней прокурорской системы различны. При этом очевидна тенденция определения в нормативном порядке координаторов по направлениям, сферам правовых отношений из состава правоохранительных органов. Исходя из нормотворческой практики, такие «координаторы по направлениям» определяются постановлениями Правительства и указами Президента РФ.[[31]](#footnote-31)

В систему органов прокуратуры Российской Федерации входят: Генеральная прокуратура, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные учреждения, являющиеся юридическими лицами, прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры.[[32]](#footnote-32)

Генеральную прокуратуру Российской Федерации возглавляет Генеральный прокурор РФ, который имеет первого заместителя и заместителей. В Генеральной прокуратуре РФ образуется коллегия в составе Генерального прокурора РФ, его первого заместителя и заместителей. Кроме того, в структуру Генеральной прокуратуры РФ входят: главные управления, управления и отделы на правах управлений или в составе управлений. Начальники главных управлений и отделов на правах управлений являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов в составе управлений - помощниками Генерального прокурора РФ. Генеральный прокурор РФ имеет также советников - помощников по особым поручениям. Помощников по особым поручениям имеют также его заместители. В главных управлениях, управлениях и отделах устанавливаются должности старших прокуроров и прокуроров, старших прокуроров-криминалистов и прокуроров-криминалистов, а также старших следователей по особо важным делам и их помощников.

Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним прокуратуры, научные и образовательные учреждения имеют в оперативном управлении объекты социально-бытового и хозяйственного назначения.

Образование, реорганизация и ликвидация органов и учреждений прокуратуры, за исключением органов Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, определение их статуса и компетенции осуществляются Генеральным прокурором Российской Федерации.

Создание и деятельность на территории Российской Федерации органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры Российской Федерации, не допускаются.

В систему прокуратуры Российской Федерации входит Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации, состоящий из Главного следственного управления Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, следственных управлений Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации по субъектам Российской Федерации и приравненных к ним специализированных следственных управлений Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, в том числе военных следственных управлений Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, а также следственных отделов Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации по районам, городам и приравненных к ним специализированных следственных отделов Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, в том числе военных следственных отделов Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации.[[33]](#footnote-33)

Положение о Следственном комитете при прокуратуре Российской Федерации утверждается Президентом Российской Федерации.

Прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и иные специализированные прокуратуры возглавляют соответствующие прокуроры, которые имеют первых заместителей и заместителей.

В прокуратурах субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратурах образуются коллегии в составе прокурора субъекта Российской Федерации (председатель), его первого заместителя и заместителей (по должности) и других прокурорских работников, назначаемых прокурором субъекта Российской Федерации.

В прокуратурах субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратурах образуются управления и отделы (на правах управлений, в составе управлений). Начальники управлений и отделов на правах управлений являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов в составе управлений - помощниками прокуроров субъектов Российской Федерации.

В указанных прокуратурах устанавливаются должности старших помощников и помощников прокурора, старших прокуроров и прокуроров управлений и отделов. Прокуроры субъектов Российской Федерации и приравненные к ним прокуроры могут иметь помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений.

Прокуроры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним прокуроры руководят деятельностью прокуратур городов и районов, иных приравненных к ним прокуратур на основе законов, действующих на территории Российской Федерации, и нормативных актов Генерального прокурора Российской Федерации, издают приказы, указания, распоряжения, обязательные для исполнения всеми подчиненными работниками, могут вносить изменения в штатные расписания своих аппаратов и подчиненных прокуратур в пределах численности и фонда оплаты труда, установленных Генеральным прокурором Российской Федерации.

Прокуратуры городов и районов, приравненные к ним военные и иные специализированные прокуратуры возглавляют соответствующие прокуроры. В указанных прокуратурах устанавливаются должности первого заместителя и заместителей прокуроров, начальников отделов, старших помощников и помощников прокуроров.[[34]](#footnote-34)

По решению Генерального прокурора Российской Федерации в прокуратурах городов и районов и приравненных к ним прокуратурах могут быть образованы отделы.

Прокуроры городов с районным делением руководят деятельностью районных и приравненных к ним прокуратур, вносят вышестоящим прокурорам предложения об изменении штатной численности своих аппаратов и подчиненных прокуратур, о кадровых изменениях.

Систему органов военной прокуратуры составляют Главная военная прокуратура, военные прокуратуры военных округов, флотов, Ракетных войск стратегического назначения, Федеральной пограничной службы Российской Федерации, Московская городская военная прокуратура и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов Российской Федерации, военные прокуратуры объединений, соединений, гарнизонов и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам городов и районов (далее - органы военной прокуратуры).

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

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

Образование, реорганизация и ликвидация органов военной прокуратуры, определение их статуса, компетенции, структуры и штатов осуществляются Генеральным прокурором Российской Федерации, приказы которого по этим вопросам реализуются в соответствии с директивами Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации, командования Федеральной пограничной службы Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов. Иные организационно-штатные вопросы решаются Главным военным прокурором совместно с Генеральным штабом Вооруженных Сил Российской Федерации, командованием Федеральной пограничной службы Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов в пределах установленной штатной численности.

Органы военной прокуратуры возглавляет заместитель Генерального прокурора Российской Федерации - Главный военный прокурор, который руководит деятельностью органов военной прокуратуры, обеспечивает подбор, расстановку и воспитание кадров, проводит аттестацию военных прокуроров, издает приказы и указания, обязательные для исполнения всеми военными прокуратурами.

Свои полномочия органы военной прокуратуры осуществляют в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, созданных в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами. [[35]](#footnote-35)

# ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

## 

## 2.1 Место и роль прокуратуры в системе государственных органов

Вопрос о месте и роли прокуратуры России в системе государственной власти не раз становился предметом острых дискуссий, зачатую переходивших в ожесточенные споры с участие законодателей, политиков, практических работников органов прокуратуры[[36]](#footnote-36). Причем обращает на себя внимание то обстоятельство, что «этот вопрос являлся дискуссионным в различные периоды истории России»[[37]](#footnote-37). Так, еще несколько лет назад внимание к месту и роли прокуратуры России в системе государственных органов ослабло и казалось дискуссии снизались. Ю.Я. Чайка отмечал, что «органы прокуратуры Российской Федерации – важнейший институт государственного устройства, уже не раз доказавший свою состоятельность, необходимость и востребованность».[[38]](#footnote-38) Однако все изменилось с принятием Федерального закона от 05 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», разделившего органы прокуратуры фактически на две самостоятельные структуры – собственно прокуратуру и Следственный комитет, в связи с чем, обострились споры о месте и роли прокуратуры в системе разделения властей.

Современный процесс реформирования института российской прокуратуры породил обсуждения касающиеся «судьбы прокуратуры как самостоятельного государственного органа, реализующего надзорные функции, и возможность ее включения в состав Министерство юстиции России» [[39]](#footnote-39). Остро встал вопрос о ликвидации прокуратуры, как надзорного органа. Проблема широко обсуждается в СМИ, на страницах современной печати, появились как сторонники, так и противники предлагаемых изменений.

Думается, что для современной российской действительности место и роль прокуратуры в системе государственных органов имеет огромное значение, так как среди органов государственной власти, призванных обеспечить соблюдение прав и свобод человека и гражданина, особое место принадлежит органам прокуратуры.[[40]](#footnote-40)

Представляется обоснованным начать анализ данного вопроса с правового статуса прокуратуры. Так, Конституция РФ (ст. 10), так же как и конституции большинства зарубежных стран, закрепляет давно опробированный принцип демократической организации государственной власти — разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную. «К сожалению, Конституция Российской Федерации оставила открытым вопрос о месте прокуратуры в системе органов государственной власти. Не восполняет этот пробел и федеральный закон о прокуратуре, несмотря на прямое указание Конституции РФ о том, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом».[[41]](#footnote-41) В частности, ст. 129 Конституции РФ определила только общие вопросы организации прокурорской системы и порядка назначения на должность Генерального прокурора РФ и прокуроров субъектов РФ. Эта статья указывает на то, что прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» закрепляет, что прокуратура осуществляет от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на ее территории, но озвученная норма не позволяет сделать однозначный вывод ни о месте прокуратуры Российской Федерации в системе разделения властей, ни о ее роли в системе сдержек и противовесов между ветвями власти.

Несомненно, анализируя только законодательство не возможно правильно оценить роль и определить место прокуратуры в органах государственной власти, поэтому следует обратиться к правовой доктрине.

Анализируя научную литературу можно выделить несколько точек зрения по поводу того, к какой власти относиться прокуратуры.

«Интерес представляет тот факт, что ст. 129 Конституции РФ находится в главе, посвященной правовому регулированию судебной власти в Российской Федерации. Однако органы прокуратуры не входят в судебную систему, установленную Федеральным конституционным законом «О судебной системе РФ», и не являются ни судами, ни их структурными подразделениями. При этом правосудие осуществляется только судами, и лишь в некоторой степени функции прокуратуры связаны с функциями судебной власти»[[42]](#footnote-42). Поэтому поводу Д. Лукоянов пишет: «в процессе разработки Конституции РФ вопрос о правовой природе прокуратуры стоял достаточно остро. Некоторые из разработчиков полагали, что прокуратура как орган государственного обвинения является одним из инструментов исполнительной власти, а функция надзора за соблюдением закона принадлежит суду. Другие же, оставаясь в рамках укоренившегося взгляда на прокуратуру как орган высшего надзора за законностью, предпочитали не определять ее природу с точки зрения принадлежности к той или иной ветви власти. В результате было принято компромиссеоное решение: статья о прокуратуре была помещена в главу «Судебная власть».[[43]](#footnote-43) Законодательством о Прокуратуре Российской Федерации, конечно, предусмотрена возможность участия прокурора в судопроизводстве. Тем не менее, необходимо уточнить, что, во-первых, это не исчерпывающий перечень полномочий российской прокуратуры, а во-вторых, прокурор в судебном процессе выступает как самостоятельная сторона, а не от имени и по поручению судебных органов.[[44]](#footnote-44) Безусловно, прав А.В. Абсалямов в том, что «Генеральный прокурор Российской Федерации назначается Советом Федерации Федерального Собрания и возглавляет всю систему органов прокурорского надзора. Осуществление органами прокуратуры уголовного преследования и поддержание государственного обвинения в судебном разбирательстве – важный элемент функционирования органов правосудия»[[45]](#footnote-45), а не сам орган правосудия. Таким образом, поддерживаем позицию тех авторов, которые делают вывод о том, что прокуратура не должна входить в судебную ветвь государственной власти.

До 1993 г. прокуратура в соответствии с Конституцией РСФСР являлась органом высшего надзора за точным и единообразным исполнением закона. Существовала точка зрения о том, что прокуратура в данный период была своего рода контрольным органом законодательной власти. Это обосновывалось тем, что Генеральный прокурор назначался Верховным Советом и был ему подотчетен.[[46]](#footnote-46) Однако тот факт, что Генеральный прокурор ранее назначался Верховным Советом, не дает оснований считать прокуратуру органом законодательной власти[[47]](#footnote-47), тем более в современный период. Спорной представляется позиция В. Ломовского, в соответствии с которой «прокуратура должна находится при законодательной власти»[[48]](#footnote-48). В качестве аргумента на то, что прокуратура не относится к законодательной власти, заметим, анализируя Российское законодательство мы не находим норм, закрепляющих функции прокуратуры как участника законотворческой деятельности.

Считаем невозможным согласиться с мнением В.В. Устинова, который утверждает, что прокуратура «являясь правовым механизмом реализации полномочий главы государства, обеспечивает согласованность в действиях власти центральной и региональной»[[49]](#footnote-49). Во-первых, нет единства взглядов по вопросу определения места самой президентской власти в системе разделения властей. Во-вторых, самостоятельность президентской власти в ст. 10 Конституции РФ не обозначена.

В современных условиях развития российской прокуратуры, представляется наиболее интересной точка зрения, согласно которой необходима ликвидация прокуратуры как самостоятельной и независимой от других федеральных органов власти путем ее превращения в подразделение Министерства юстиции, и отнесения тем самым ее к органам исполнительной власти. Логика данной позиции такова: «любой орган должен обязательно вписываться в ту или иную ветвь власти, и, если прокуратура не относится к законодательной и судебной ветвям власти, она является составной частью исполнительной власти, и должна влиться в Министерство юстиции».[[50]](#footnote-50) Многие авторы придерживаются этой точки зрения. Однако, на наш взгляд, следует согласиться с тем, что прокуратура не «вписывается» в исполнительную власть, «поскольку выполняет специфические функции, отличные от функций исполнительных органов»[[51]](#footnote-51). К тому же, как верно отмечено некоторыми вторами, «органы прокуратуры осуществляют надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением действующих на территории России законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации. Этот большой блок в надзорной работе органов прокуратуры является элементом сдерживания исполнительной власти».[[52]](#footnote-52)

Помимо перечисленных мнений, высказывается суждение, что прокуратура является самостоятельной ветвью власти. В. Кудрявцев в этой связи пишет: «По мнению горе-реформаторов, прокуратура не вписывается ни в одну из ветвей власти. Ни в законодательную, ни в исполнительную, ни в судебную. Это верно. Но может быть и хорошо. Отнюдь не все структуры государства входят в упомянутые ветви. В демократическом государстве должны быть и независимые органы, ценность которых в том, что они могут свободно контролировать других... Ввести прокуратуру в состав Минюста, конечно можно, и это уже было в нашей истории, но ни к чему хорошему не привело»[[53]](#footnote-53).

Н.В. Еремена пишет: «прокуратура действительно не относится ни к одной из ветвей государственной власти, но именно такое положение дает ей возможность при выполнении возложенных на нее функции быть самостоятельным и независимым органом».[[54]](#footnote-54)

М.В. Баглай выделяет так называемые независимые по статусу органы государственной власти: «Как в любом государстве, в Российской Федерации существуют органы государственной власти, которые не входят ни в одну из трех властей – законодательную, исполнительную, судебную. В то же время они создаются и действуют в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами».[[55]](#footnote-55) К ним он относит и Прокуратуру РФ.

Анализ действующего законодательства показывает тесную взаимосвязь органов прокуратуры со всеми ветвями государственной власти: законодательной, исполнительной и судебной[[56]](#footnote-56). При этом, прокуратура Российской Федерации действительно не вписывается ни в одну из ветвей государственной власти. Она сама обладает всеми необходимыми признаками ветви власти. В этой связи В.Н. Андриянов пишет: «Согласно устоявшимся общетеоретическим подходам каждая из ветвей власти в соответствии со своей природой, характером функций и назначением занимает свое место в общей системе государственной власти. Каждая из ветвей власти находит свое выражение в органах государственной власти. Поэтому ветвь государственной власти должна представлять совокупность органов государственной власти, имеющих общую функциональную направленность и методы деятельности. Тот или иной орган может быть отнесен к соответствующей ветви власти только в том случае, если он является независимым и организационно не подчинен структурам других ветвей государственной власти»[[57]](#footnote-57). Конституция РФ не использует понятия прокурорской власти. В ней система прокурорских органов рассматривается с позиции организации прокурорской деятельности. Между тем власть, осуществляемая органами прокуратуры, является самостоятельной и независимой от других ветвей власти. Она имеет исключительно ей принадлежащие полномочия, свою функциональную направленность и присущие только ей методы деятельности. По своей юридической природе прокурорская власть не может подчиняться какой-либо другой ветви власти. Это означает, что за прокуратурой следует признать определенную обособленность в механизме разделения властей.[[58]](#footnote-58)

В юридической литературе были высказаны предложения о вынесении нормы о прокуратуре из гл. 7 Конституции РФ либо об изложении норм о прокуратуре в специальной главе Конституции РФ, поскольку ученые, анализируя роль и место прокуратуры в системе государственного контроля, пришли к выводу о том, что прокуратура не должна входить ни в одну из систем органов государственной власти, а должна осуществлять законоохранительную функцию без каких-либо административных полномочий.[[59]](#footnote-59) Высказывалось мнение и о том, что прокуратуру, как и Президента, следует считать частью системы «сдержек и противовесов».[[60]](#footnote-60)

По мнению многих ученых-правоведов, прокуратура входит в состав «правоохранительной власти»[[61]](#footnote-61), является правоохранительным органом. Исходя из положений ч. 2 ст. 1 Закона «О прокуратуре Российской Федерации», целями прокуратуры является обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, т.е. основной целью прокуратуры является охрана права, следовательно, прокуратуру следует отнести к правоохранительным органам. Имеется мнение, согласно которому понятия «правоохранительная власть», «правоохранительные органы» являются собирательными понятиями, в которые включены наряду с прокуратурой также и суды. Это противоречит пониманию роли судебной власти, которая по действующему законодательству не относится к правоохранительным органам. Иные же, кроме прокуратуры, правоохранительные органы, в частности Министерство внутренних дел, Федеральная служба безопасности, действуют в структуре исполнительной власти. Их извлечение из этой структуры может повлечь за собой и выделение других ветвей власти по предмету ведения: экономической, оборонной и т.д.[[62]](#footnote-62) С этим мнением нельзя согласиться, поскольку органы, входящие в систему правоохранительных, объединены не по признаку принадлежности органов к системе органов законодательной, исполнительной или судебной ветви власти. За критерий отнесения их к правоохранительным органам принята их характерная черта: все они предназначены для охраны права. Таким образом, все это, а также анализ стоящих перед прокуратурой задач, позволяет сделать вывод, что прокуратура является самостоятельным государственным органом, который обособлен от законодательной, исполнительной, судебной власти, несмотря на их тесное взаимодействие между собой, основной задачей которого является обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина.

Если правомочиями по обеспечению прав и свобод граждан, народовластия, правопорядка наделены высшие органы государственной власти, судебные, правоохранительные и другие органы, то осуществление надзора за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов в целях обеспечения законности возложено государством только на один орган – прокуратуру РФ. В связи с этим представляется весьма важным рассмотрение вопроса о месте и роли прокуратуры России как носителя контрольной власти в системе разделения властей.

Основной формой прокурорской власти является осуществление надзорной (контрольной) деятельности, выражающейся в надзоре за соблюдением Конституции РФ и действующих на территории РФ законов. Она реализуется волей государства, а это «сообщает ей общие признаки государственной власти, однако ее цель и правовые средства реализации (без вмешательства в административно-хозяйственную деятельность) делают эту власть особо специфичной».[[63]](#footnote-63) Для выделения самостоятельной прокурорской (контрольной) ветви власти имеются объективные причины, которые достаточно подробно рассмотрены в научной литературе.[[64]](#footnote-64)

Предлагаются и конкретные пути реализации идеи создания прокурорской ветви власти в Российской Федерации. Для того, чтобы прокуратура стала действенным инструментом контроля общества за государственными органами и их служащими, необходимо устранить зависимость прокуроров от президента и региональных элит, предоставить полномочия осуществлять контроль за всеми органами государственной власти и их должностными лицами.[[65]](#footnote-65) Отмечается, что реализовать идею самостоятельной контрольной власти в России непросто. Ни одна ветвь власти не заинтересована в том, чтобы попасть под контроль какого-то иного органа. Их представители осознают, какая сила заключена в праве контроля, и стараются подчинить имеющиеся контрольные органы себе.

Согласившись во многом с изложенной точкой зрения, хотелось бы подчеркнуть, что препятствия развитию системы независимого контроля видятся и в самой действующей Конституции РФ, в частности, в механизме внесения поправок и пересмотра положений Конституции РФ (гл. 9).

Суммируя вышесказанное, можно сделать следующие выводы.

1. Современное реформирование органов прокуратуры в России породило множество споров относительно роли и места прокуратуры в системе разделения властей.

2. Анализируя различные взгляды на принадлежность прокуратуры к той или иной власти, обращаем внимание на то, что прокуратура является универсальным, самостоятельным институтом государственной власти, следовательно, не разделяем позиции тех авторов, которые относят прокуратуру, к законодательной, судебной либо исполнительной власти.

3. Думается, законодателю необходимо в Конституции обозначить прокуратуру в отдельную самостоятельную главу, таким образом определить ее правовую природу, что возможно исключит излишние дискуссии по поводу сохранения данного института.

Согласившись во многом с изложенной точкой зрения, хотелось бы подчеркнуть, что препятствия развитию системы независимого контроля видятся и в самой действующей Конституции РФ, в частности, в механизме внесения поправок и пересмотра положений Конституции РФ (гл. 9) .

## 2.2 Принципы деятельности органов прокуратуры

В ч. 1 ст. 129 Конституции РФ закреплен один из важнейших принципов организации органов прокуратуры - они составляют единую централизованную систему. Согласно этому принципу прокуратура РФ представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, подчиненных Генеральному прокурору Российской Федерации и осуществляющих от имени РФ надзор за исполнением действующих на ее территории законов, уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством РФ, координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.[[66]](#footnote-66)

М.М. Черепанов, предлагает следующую классификацию принципов: «по сфере действия в одной или нескольких отраслях права: 1) общеправовые принципы; 2) межотраслевые принципы; 3) специфические отраслевые (специфические прокурорские) принципы; 4) принципы отдельных институтов (направлений) прокурорского надзора; по характеру нормативного источника, в котором закреплены принципы (по форме нормативного выражения): 1) конституционные принципы; 2) принципы, закрепленные в отраслевом законодательстве (то есть в Федеральном Законе «О прокуратуре Российской Федерации» и в других нормативно-правовых актах, касающихся прокурорского надзора)».[[67]](#footnote-67)

Принципом вообще признано считать основополагающие идеи, исходное начало. Основой принципов организации и деятельности прокуратуры является ст. 129 Конституции РФ. В п. 1 указанной статьи и в п. 1 ст. 4 Закона «О прокуратуре Российской Федерации» закреплены принципы единства прокурорской системы, ее централизации, подчиненности нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ.

В Законе «О прокуратуре Российской Федерации» принципы организации и деятельности являются не декларативными, а основополагающими структурами и влияют на содержание институтов и норм, а также создают ориентиры для законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих деятельность органов прокуратуры.

Принцип единства выражается в том, что действия каждого прокурора рассматриваются как действия прокуратуры в целом. Это означает, что все территориальные и специализированные прокуратуры, действующие на территории Российской Федерации, составляют единую систему. Каждый прокурор действует на соответствующей территории или в сфере правовых отношений от имени РФ в целом, как единая федеральная система.

Каждый прокурор наделен в пределах своей компетенции едиными полномочиями и правовыми средствами их реализации, т.е. вправе и обязан реагировать на выявленный незаконный правовой акт, принятый органом, на который распространяется его компетенция. Для устранения таких нарушений используются одни и те же правовые средства: внесение протеста, представления и др. Такие акты имеют одинаковую обязательную юридическую силу и подлежат исполнению соответствующими органами и должностными лицами. Вместе с тем принципу единства не противоречит процессуальная самостоятельность, которой обладает прокурор как участник судебного рассмотрения конкретных гражданских и уголовных дел.

Действие принципа единства проявляется также в том, что вышестоящий прокурор может поручить нижестоящему выполнение своих обязанностей, принять на себя исполнение обязанностей нижестоящего прокурора, изменить или отменить любое его решение, кроме случаев, специально предусмотренных в законе.

Независимость органов прокуратуры заключена в том, что они подчинены закону. Они подчиняются Конституции и настоящему федеральному закону.

Принцип независимости органов прокуратуры состоит в том, что все свои функциональные решения и действия (по осуществлению надзора, расследования преступлений и другие) каждый прокурор и следователь осуществляют только на основе закона, своего внутреннего убеждения и материалов проверок и расследований, проведенных в соответствии с требованиями полноты, всесторонности и объективности. Прокурор не обязан давать каких-либо объяснений по существу находящихся в его производстве дел и материалов.

Независимость органов прокуратуры обеспечивается и тем, что их система прокуратуры сверху донизу организуется на основе единых принципов, руководствуется единым законодательством, преследует цели, разрешает единые задачи.

Централизация системы органов прокуратуры проявляется в том, что нижестоящие прокуроры подчиняются вышестоящим прокурорам и Генеральному прокурору РФ. Он назначает на должность прокуроров субъектов Федерации по согласованию с органами власти этих субъектов. Прокуроры городов и районов, прокуроры специализированных прокуратор назначаются на должность только Генеральным прокурором. Независимо от порядка назначения все прокуроры освобождаются от должности Генеральным прокурором, они подчинены ему и подотчетны. Вышестоящие прокуроры руководят деятельностью нижестоящих прокуроров и осуществляют контроль за ней. Примером может служить приказ Генеральной прокуратуры РФ от 3 декабря 2002 г. № 70 «О порядке представления специальных донесений о чрезвычайных происшествиях и преступлениях, а также иной обязательной информации в органах прокуратуры Российской Федерации».

Приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, которые издает Генеральный прокурор по вопросам организации деятельности системы прокуратуры, обязательны для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры (п. 1 ст. 17 Закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

Создание и деятельность органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры Российской Федерации, не допускается (п. 3 ст. 11 Закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

Воздействие в какой-либо форме федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, политических партий, других общественных объединений или их представителей на прокурора или следователя с целью повлиять на принимаемое ими решение или воспрепятствовать его деятельности влечет установленную законом ответственность (дисциплинарную, административную, а также меры различного характера, применяемые в судебном порядке). Примером этому служит ст. 294 УК РФ (воспрепятствование осуществлению правосудия и производству предварительного расследования).

Кроме того отметим, что некоторые авторы в качестве одного из принципов организации и деятельности прокуратуры взаимодействие прокуратуры с иными государственными органами, общественными обществами и трудовыми коллективами[[68]](#footnote-68).

Гласность и открытость деятельности государственных органов - непременный признак демократического общества. Согласно ст. 29 Конституции РФ каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

Принцип гласности означает открытость деятельности органов прокуратуры, доступность для граждан, средств массовой информации. Посредством реализации данного принципа общество осуществляет контроль за деятельностью органов прокуратуры. В порядке обратной связи обеспечение принципа гласности повышает уровень информированности населения о состоянии законности и деятельности прокуратуры по обеспечению прав и свобод граждан, недостатках в этой работе и как одно из следствий - позволяет им обращаться в органы прокуратуры. При этом и граждане, и средства массовой информации сообщают об известных им фактах правонарушений. В результате последовательное соблюдение принципа гласности активно работает на процесс укрепления законности. На принципе гласности основаны и многие формы и методы прокурорского надзора.

Нормативное ограничение принципа гласности в деятельности органов прокуратуры определяется конституционными требованиями, а также нормами федерального законодательства. Настоящий ФЗ устанавливает пределы гласности в деятельности органов прокуратуры. Они, в частности, действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит законодательству Российской федерации. Согласно ч. 1 ст. 23 Конституции РФ «каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну».

В п. 2 ст. 4 Закона «О прокуратуре Российской Федерации» говорится, что органы прокуратуры должны действовать в соответствии с законодательством РФ о государственной и иной специально охраняемой законом тайне.

Более детально осуществление принципа гласности отражено в различных ведомственных актах. прокурорской и следственной деятельности работниками Генеральной прокуратуры Российской Например, Генеральной прокуратурой РФ принято указание от 5 февраля 1998 г. № 8/40 «О порядке предания гласности материалов Федерации». В нем предусмотрено, что «органам прокуратуры необходимо обеспечить взвешенный подход к отбору материалов, подлежащих преданию гласности. При этом строго руководствоваться требованиями Конституции Российской Федерации, гарантирующей право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести и доброго имени граждан. Тщательно проверять данные, готовящиеся для освещения в прессе. Следить за тем, чтобы в них не содержались сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну, а также информации конфиденциального характера».

Материалы предварительного следствия можно предавать гласности лишь в точном соответствии с требованиями уголовно-процессуального законодательства.

В целях обеспечения принципа гласности в деятельности органов и учреждений прокуратуры в составе Генеральной прокуратуры создано самостоятельное структурное подразделение - Центр информации и общественных связей. Подобные подразделения существуют и в территориальных органах прокуратуры. На них возложена обязанность информировать, через печать, радио, телевидение и другие средства массовой информации, граждан, общественность о состоянии законности в стране и отдельных ее регионах, о принимаемых прокуратурой и иными правоохранительными органами мерах по борьбе с преступностью, иными нарушениями законности. Они организуют и готовят для средств массовой информации материалы и иные сведения о деятельности прокуратуры, ее работниках и проводимых ими мерах по охране конституционных прав и свобод граждан, борьбе с преступностью.

В Законе «О прокуратуре Российской Федерации» установлена обязанность органов прокуратуры информировать федеральные органы государственной власти, органы государственной власти, органы местного самоуправления и населения о состоянии законности. В результате специфической надзорной и следственной деятельности органы прокуратуры осведомлены о состоянии законности практически во всех сферах правовых отношений. Прокуроры осуществляют координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и получают от них необходимую информацию. Такая информация представляется органам власти и местного самоуправления и по отдельным правонарушениям или группе (виду) правонарушений. В правовой форме вносятся представления прокурором или следователем по уголовному делу.

Одним из проявлений этого принципа гласности является ежегодное представление Генеральным прокурором РФ палатам Федерального Собрания РФ и Президенту РФ доклада о состоянии законности и правопорядка в стране и о проделанной работе по их укреплению.

Нижестоящие прокуроры обеспечивают такой информацией органы власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления. Регламентирован такой обмен информации приказом Генпрокуратуры РФ от 15 января 2003 г. № 3 «О введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения и разрешения обращений и приема граждан в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации».

В данной инструкции указано, что поводом для информации может быть парламентский запрос, запрос члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (документ о нарушениях законов с требованием об их устранении и направленный Генеральному прокурору Российской Федерации), обращение члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (документ, направленный в органы прокуратуры с сообщением о нарушениях закона, а также с просьбой о предоставлении информации, сведений и документов по вопросам, связанным с их деятельностью, и не оформленный как запрос).

Все прокуроры представляют информацию по радио, телевидению, выступают на страницах печати, а также с лекциями и докладами перед населением.

Так, например, 26 февраля 2007 г. была проведена пресс-конференция прокурора Саратовской области государственного советника юстиции 3 класса Е. Григорьева. На ней, в частности, были приведены такие факты: «В сфере общего надзора сотрудниками Саратовской прокуратуры в 2006 году было выявлено более 125 тысяч нарушений закона, опротестовано почти 16 тысяч незаконных правовых актов. По результатам общенадзорных проверок возбуждено свыше 800 уголовных дел. В 2006 г. число рассмотренных судами возросло с 18,9 до 20,2 тысячи. По каждому десятому государственное обвинение поддержали прокуроры лично. С 17,3 до 19,6 тысячи возросло количество дел по гражданско-правовым спорам, рассмотренным в первой инстанции с участием прокуроров».[[69]](#footnote-69)

Все работники прокуратуры являются государственными служащими и их действия определены Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. В Указе Президента РФ «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» № 885 от 12 августа 2002 г. указано, что они должны соблюдать установленные законом ограничения для государственных служащих. Действуя в пределах своей компетенции, определенной законом, прокуратура выполняет возложенные на нее задачи и функции в строгом соответствии с Конституцией и законами РФ независимо от органов государственной власти и управления, политических партий и других общественных объединений, должностных лиц и граждан. Вмешательство в законную деятельность органов прокуратуры, от кого бы оно ни исходило и в какой бы форме ни выражалось, недопустимо и влечет за собой установленную законом ответственность.

Исходя из данного положения, прокуроры и следователи не могут быть членами выборных, назначаемых, создаваемых и иных органов, образуемых органами государственной власти и органами местного самоуправления. Это же требование выдвинуто в ст. 49 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и ст. 12 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Данные акты устанавливают ограничения, связанные с депутатской деятельностью, в том числе отказ от государственной службы на время полномочий. Подобное требование настоящего ФЗ - конкретное проявление и реализация принципа независимости органов прокуратуры в отношениях с органами власти. Участие представителей прокуратуры в различных комиссиях и других органах означало бы разделение с ними ответственности за действия и решения и препятствовало бы или делало невозможным осуществление надзора за исполнением ими законов.[[70]](#footnote-70)

В своей служебной деятельности прокуроры и следователи не связаны решениями никаких общественных объединений - не только тех, которые преследуют политические цели (партии, движения и т.п.), но и прочих (профессиональные союзы и т.п.)

В Законе «О прокуратуре Российской Федерации» и Указе Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» в целях повышения доверия общества к государственным институтам, обеспечения условий для добросовестного и эффективного исполнения государственными служащими должностных (служебных) обязанностей призывается соблюдать политическую нейтральность, исключающую возможность какого-либо влияния на свою служебную деятельность решений политических партий или иных общественных объединений. Выполнение данных рекомендаций соблюдения прокурорскими работниками принципа внепартийности - это требование сформулировано в п. 4 ст. 4 настоящего ФЗ. Оно распространяется не только на прокуроров и следователей органов прокуратуры, но и на научных и педагогических работников учреждений прокуратуры, а также на иных работников органов и учреждений прокуратуры, имеющих классные чины.

Гарантированное ст. 19 (ч. 1 и 2) Конституции РФ равенство всех перед законом и судом, а также равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств не препятствует установлению различий в правовом регулировании труда (прохождении службы) в отношении лиц, принадлежащих к разным по условиям и роду деятельности категориям. Согласно ст. 7 Федерального закона № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации» (в ред. ФЗ № 105 от 06.07.2006 г.) и ст. 1 Закона «О прокуратуре Российской Федерации» служба в органах прокуратуры отнесена к одному из видов федеральной государственной службы.

Специфика прокурорской службы Российской Федерации как профессиональной деятельности по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина предопределяет особый правовой статус государственных служащих в трудовых отношениях. Регламентируя правовое положение прокурорских работников, порядок поступления на службу в органы прокуратуры и ее прохождения, государство может устанавливать в этой сфере и особые правила. Установление таких правил (специальных требований), обусловленных задачами, принципами организации и функционирования государственной службы, целью поддержания ее высокого уровня, специфическим характером деятельности лиц, исполняющих обязанности по государственной должности государственной службы, не может рассматриваться как нарушение права на равный доступ к государственной службе и права свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и занятий, закрепленные ст. 32 (ч. 4) и 37 (ч. 1) Конституции РФ, либо как не согласующееся с предписаниями ее ст. 55 (ч. 3) ограничение этих прав.[[71]](#footnote-71)

Положения, закрепленные в п. 5 ст. 4 Закона «О прокуратуре Российской Федерации», являются еще одной конкретизацией принципа независимости прокуратуры, как условия объективности и принципиальности ее деятельности по укреплению законности, охране прав и свобод граждан. Согласно им прокурорские работники не вправе совмещать свою основную работу с иной оплачиваемой или безвозмездной деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой. При этом, учитывая внесенные 2 марта 2007 г. дополнения в п. 5 настоящей статьи, преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ.

Исходя из таких положений допускается и поощряется преподавательская и научная работа по юридической специальности или близко связанной с исполнением служебных обязанностей прокурорского работника. Возможны и любые виды творческой деятельности - журналистика, писательский труд, работа в разных областях изобразительного искусства и т.д. Объем, характер и интенсивность совмещаемых прокурорским работником видов деятельности не должны наносить ущерб качественному выполнению им своих служебных обязанностей. Данная деятельность может осуществляться на договорной, контрактной или разовой, эпизодической основе.

На основании положений настоящей статьи прокурорские работники не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ.

Данное требование является одним из направлений в борьбе с должностной и коррупционной преступностью важное значение имеет предупреждение, т.е. позитивное воздействие на ее причины и условия, профилактика и пресечение преступной деятельности отдельных лиц.

Мерами такого предупреждения являются: совершенствование правовой базы в борьбе с должностной и коррупционной преступностью, работы госаппарата и процедур решения им вопросов; четкая правовая регламентация служебной деятельности чиновников.

На прокурорских работников, как на государственных служащих, распространяется и Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» (в ред. Указа Президента РФ от 20.03.2007 № 372).[[72]](#footnote-72)

В этом документе, в целях исключения злоупотреблений на государственной службе, рекомендовано не предпринимать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных (служебных) обязанностей. Совмещение с оплатой устраняет экономическую, материальную независимость прокурорского работника. Безвозмездное сотрудничество с властными, коммерческими и иными структурами, особенно связанное с выработкой и принятием решений, нормативных и иных актов, может повлиять на самостоятельность прокурорского работника, на объективность и принципиальность действий по устранению правонарушений.

## 2.3 Функциональные особенности прокуратуры

Понятие функции близко к понятию цели, они тесно связаны друг с другом. Цель – это будущее состояние социальной системы, в том числе и такой специфической, как прокуратура. Цель – это и конечный результат, ради достижения которого система создается и функционирует.

Применительно к прокуратуре функции – это определяемые ее правовым статусом, ее местом и назначением в государственном механизме общие обязанности по решению поставленных перед нею законом задач обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав граждан, общественных и государственных интересов, выполняемые путем решения круга более частных задач и осуществления для этого соответствующих конкретных обязанностей с использованием соответствующих властных полномочий.[[73]](#footnote-73)

Проблемы статуса следователя и процессуального положения прокурора, взаимоотношения этих властных субъектов, вопросы разграничения и разделения функций обвинения (уголовного преследования) и прокурорского надзора, освобождения прокурора от осуществления функции процессуального руководства расследованием являются предметом постоянных дискуссий. В рамках этих дискуссий обсуждаются вопросы понятия и содержания названных функций, взаимосвязи и отграничения их от смежных понятий.

Так, в ходе продолжаемой реформы уголовного судопроизводства, а по мнению некоторых авторов она представляется бесконечной 5 июня 2007 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», связанных с созданием Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации. Однако, как правильно отмечено Л.М. Володиной, юридическая общественность вновь немало удивлена своеобразием «логики» законодателя: надежды на конструктивное решение проблемы статуса следователя и прокурора в уголовном процессе не оправдались[[74]](#footnote-74).

Статья 129 Конституции РФ определяет основные принципы организации системы прокуратуры, при этом относя определение вопросов полномочий и порядка деятельности прокуратуры к федеральному закону. В настоящее время таким законом является Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» В соответствии со статьей 1 этого Закона, прокуратура осуществляет следующие функции: 1) прокурорский надзор; 2) уголовное преследование; 3) координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; 4) участие в рассмотрении дел судами; 5) участие в правотворческой деятельности.

В соответствии с ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», прокуратура определяется как «единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации». Из определения прямо вытекает, что прокурорский надзор является главной функцией прокуратуры[[75]](#footnote-75).

Надзор как главная функция прокуратуры реализуется через основные направления деятельности: общий надзор, надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, надзор за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, надзор за исполнением законов органами, ведающими исполнением уголовных наказаний, и т.д. Осуществление прокуратурой дополнительных (производных) функций нельзя называть продолжением надзора за законностью в суде при возбуждении и расследовании уголовных дел в процессе координации действий правоохранительных органов и т.д. Производность этих функций от надзора означает, что прокуратура в силу своего правового статуса наделяется ими как орган государственного надзора за законностью. Надзорные полномочия способствуют осуществлению прокуратурой других функций, однако прокурорские полномочия в производных (дополнительных) функциях не являются «чисто» надзорными.[[76]](#footnote-76)

При этом в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, прокуратура наряду с другими направлениями своей деятельности осуществляет уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации.[[77]](#footnote-77)

Отметим, что в последние годы все большее признание получает мнение о том, что именно надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина является приоритетной функцией прокуратуры во всех направлениях ее деятельности, включая и участие в уголовном судопроизводстве[[78]](#footnote-78).

В правовом государстве борьба с преступностью и обеспечение прав и свобод человека и гражданина являются одинаково важными направлениями деятельности прокурора и не могут противопоставляться друг другу. Противодействие преступности имеет своей целью защиту человека, его прав и свобод, интересов общества и государства от преступных посягательств.

Возложение на прокурора защиты как прав и свобод человека и гражданина, так и охраняемых законом интересов общества и государства не содержит в себе какого-либо противоречия, поскольку интересы государства и его граждан выступают в органическом единстве. В этом единстве возложенных на прокуратуру обязанностей и раскрывается содержание правозащитной функции прокуратуры. Обеспечение прокурором прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве – такая же важная задача, как и осуществление уголовного преследования лиц, совершивших преступление[[79]](#footnote-79).

Даже те авторы, которые считают обеспечение поддержания государственного обвинения в состязательном уголовном процессе важнейшей функцией в деятельности органов прокуратуры, не могут не отмечать ее важнейшую правозащитную роль. Так, прокурор как руководитель уголовного преследования обязан всеми имеющимися в его распоряжении правовыми средствами обеспечить охрану прав и свобод человека в уголовном судопроизводстве (ст. 11 УПК), исходить в своей профессиональной деятельности из презумпции невиновности (ст. 14 УПК), обеспечивать подозреваемому и обвиняемому право на защиту (ст. 16 УПК), принимать решения в соответствии с требованиями законности, обоснованности и мотивированности (ст. 7 УПК).[[80]](#footnote-80)

В связи с этим можно констатировать, что установленные в ч. 2 ст. 15 УПК РФ правовые предписания о том, что функции обвинения, защиты и разрешения уголовного дела отделены друг от друга и не могут быть возложены на один и тот же орган или одно и то же должностное лицо, не исключают необходимости использования прокурором, следователем в процессе уголовного преследования всего комплекса предусмотренных уголовно-процессуальным законом мер по охране прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве. Осуществление указанными лицами своей профессиональной функции обеспечивает в рамках уголовного судопроизводства выполнение государством своей обязанности по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина, их обеспечению правосудием (ст. 2 и 18 Конституции РФ)

В литературе высказывалось мнение об уменьшении функций уголовного преследования возложенных на прокурора. К.А.Григоров по этому поводу замечал: «с созданием самостоятельных органов предварительного следствия объем данной функции уменьшится, однако за прокурорами должны сохраняться право возбудить и расследовать любое уголовное дело лично либо поручить это подчиненным работникам, а также исключительная подследственность дел о преступлениях работников правоохранительных органов (прокуратуры, следственного комитета) и судей».[[81]](#footnote-81) Создание ныне Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации дает основание считать, что статус следователя определен окончательно. Но не будем спешить с выводами.

Анализ новой редакции норм уголовно-процессуального права дает основание сделать вывод о том, что ожидаемый результат не достигнут. Так Л.М. Володина замечает, что «получился некий конгломерат законодательно оформленных идей, лишенных логического завершения. К сожалению, четкого разграничения функций обвинения (уголовного преследования) и надзора за исполнением закона органами предварительного расследования не вышло, как, собственно, не удалось окончательно освободить прокурора и от процессуального руководства расследованием уголовных дел. Во-первых, за прокурором сохранено процессуальное руководство дознанием. Во-вторых, как следует понимать полномочия прокурора, предоставляющие ему право возвращать уголовное дело дознавателю, следователю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или для пересоставления обвинительного заключения или обвинительного акта и устранения выявленных недостатков? Как полномочия, связанные с осуществлением надзора? Но п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК говорит о праве прокурора требовать устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе расследования. Дополнительное расследование, изменение объема обвинения — понятия, относящиеся к процедурным вопросам расследования. Требование переквалификации действий обвиняемых, как и пересоставления обвинительного заключения, не всегда связаны с нарушением норм права».[[82]](#footnote-82)

Фактически произошла замена прокурора на руководителя следственного органа, которому, по сути, вверены полномочия, которые ранее выполнял прокурор. Уже говорилось о том, что закон сохранил за прокурором право давать следователю письменные указания о производстве дополнительного расследования, об изменении объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых, ограничив это право жесткими временными рамками и связав его с моментом окончания предварительного следствия (п. 15 ч. 2 ст. 38 УПК РФ). Но если в прошлом следователь мог приостановить исполнение этих указаний, обратившись к вышестоящему прокурору, то ныне ситуация складывается иначе.

Далее названная норма содержит указание на длительный ряд подобных обращений незадачливого надзирающего прокурора, лишенного, по сути, своих властных полномочий. В связи с этим возникает вопрос: включают ли «требования прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия» и перечисленные в п. 15 ч. 2 анализируемой статьи УПК «письменные указания прокурора». Но главное – закон ныне не содержит гарантий той самой процессуальной самостоятельности следователя, которые имели место в прошлой редакции нормы УПК.

Таким образом, мы приходим к выводу: новая редакция ряда положений УПК РФ породила и новые проблемы.

Участие в рассмотрении судом гражданских, административных, арбитражных и иных дел в тех случаях, когда дела возбуждены по инициативе (искам, заявлениям, постановлениям) самого прокурора либо прокурор принимает в них участие в целях зашиты государственных, общественных интересов, прав и законных интересов отдельных граждан (в законе в этих случаях специально могут быть оговорены случаи обязательного участия прокурора); данная функция включает обязанности работника прокуратуры, участвующего в рассмотрении дела, либо лично прокурора по опротестованию не вступивших в силу судебных актов в вышестоящую судебную инстанцию. Представляется, что сохраняющиеся в настоящее время у прокуратуры обязанности по опротестованию незаконных или необоснованных актов, как не вступивших, так и вступивших в законную силу по делам, рассмотренным без участия прокурора, осуществляются в рамках функций уголовного преследования и участия в рассмотрении гражданских и иных дел, а не надзора за законностью. Так, поскольку направить в суд уголовное дело вправе только прокурор, то соответственно он вправе и обязан опротестовать любой необоснованный акт судебной власти по уголовному делу, независимо от того, вынесен ли он с участием или без участия прокурора. В рамках этих функций вышестоящие прокуроры опротестовывают в порядке надзора вступившие в законную силу судебные акты по делам, рассмотренным с участием нижестоящих прокуроров, участвуют в рассмотрении дел в кассационной и надзорной инстанциях.

По данным Уполномоченного по правам человека в РФ, в 2007 г. более половины всех жалоб граждан были связаны с нарушением их конституционных прав и свобод при осуществлении уголовного судопроизводства, обеспечении правопорядка. Эта негативная тенденция свидетельствует о преждевременности существенного ограничения полномочий прокурора в сфере уголовного судопроизводства, которые необходимо частично восстановить.[[83]](#footnote-83)

В 2006 г. прокурорами в сфере уголовного судопроизводства было выявлено и устранено: почти 2,3 млн. нарушений закона; отменено более 1,5 млн. незаконных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела; по 40094 уголовным делам даны письменные указания; 220 тыс. материалов возвращены для дополнительной проверки; в 18 тыс. случаях следователям, дознавателям отказано в возбуждении уголовного дела; поставлено на учет 144 тыс. ранее не зарегистрированных преступлений; отменено более 38 тыс. незаконных постановлений о прекращении уголовных дел и более 357 тыс. постановлений о приостановлении предварительного следствия и дознания.[[84]](#footnote-84)

В столице, например, каждый районный прокурор выявлял и устранял в среднем около тысячи нарушений в органах дознания и предварительного следствия.

Положения судебно-правовой реформы и указанные многочисленные нарушения закона обусловили необходимость совершенствования законодательства, в том числе в сфере уголовного судопроизводства, системы управления органами расследования преступлений и т.д. В частности, в связи с созданием Следственного комитета при прокуратуре РФ были внесены изменения и дополнения в более чем 30 федеральных законов. Такой процесс не бывает безболезненным. Принятые решения значительно сократили возможности прокурора реагировать на нарушения законов. К сожалению, эффективных механизмов устранения процессуальных разногласий между прокурором и должностными лицами, осуществляющими предварительное расследование, в ныне действующем уголовно-процессуальном законодательстве практически нет.

На современном этапе общественных преобразований также приоритетны защита конституционных основ РФ, ее целостности и безопасности, единства законности на всей территории страны, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, совершенствование деятельности всех звеньев прокурорской системы в области противодействия преступности.

В настоящее время отмечаются целенаправленные действия по вытеснению прокуратуры РФ с конституционного правового поля. Оппоненты стабильного позитивного развития России осознают, что система органов прокуратуры - одна из несущих опор нашего государства и от определения ее места и роли как в государственном правообеспечивающем механизме, так и в системе общественных координат будет очень многое зависеть для будущего России. По оценке профессора А. Сухарева, «в настоящее время прокуратура подвергается суровым испытаниям - от попыток растворения ее независимой централизованной сущности в контрольно-ведомственных паллиативах до прямого демонтажа державного ока государева»[[85]](#footnote-85).

Теоретические аспекты определения места и роли прокуратуры в системе правовых институтов российского государства и общества исследованы в работах В. Божьева, С. Ефимичева, В. Михайлова и других ученых, которые придерживаются точки зрения о том, что прокуратура - опора именно правового государства. Однако есть и иные мнения. Некоторые ученые полагают, что необходимо упразднить систему независимого надзора прокуратуры, демонтировав ее основы, или перестроить ее по западным образцам, лишив ее стержневой функции - надзора за исполнением законов.

Проведенная органами прокуратуры в начале 2008 года проверка нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъектов РФ на предмет наличия коррупционной составляющей позволила вскрыть около 1400 норм, имеющих признаки коррупциогенности, 413 из которых вообще противоречили действующему законодательству. Помимо использования традиционных мер реагирования прокурорами в органы государственной власти субъектов РФ направлено 166 информационных писем, в которых указано на принятие необходимых мер по исключению конкретных коррупциогенных факторов из проектов правовых актов, а также из уже принятых нормативных документов. На основании вышеизложенного согласимся с мнением Ю.Я. Чайка, «безусловно, борьба с коррупцией и защита прав граждан – это ключевые направления деятельности органов прокуратуры»[[86]](#footnote-86).

Таким образом, прокуратура - опора законности и российского государства, сущность конституционного надзора, которая представляет единую централизованную систему, установленную ст. 129 Конституции РФ. В целях эффективной реализации государственной власти прокуратура должна идти по пути конституционного развития, и в этом случае она сможет успешно решать основные задачи, стоящие перед государством в сфере обеспечения законности[[87]](#footnote-87)

Следовательно, защита прав и свобод человека и гражданина, законных интересов общества и государства является основополагающей, комплексной и взаимосвязывающей все отрасли и направления прокурорской деятельности относительно самостоятельной отраслью надзора, а также основной целью (назначением) и социально-правовой функцией прокурорского надзора, представляющего системностью своих отраслей, направлений деятельности и свойственных им правовых средств выявления, устранения, предупреждения нарушений законов комплексный способ, механизм защиты прав, свобод и интересов личности, что делает необходимым расширение компетенции прокурора в гражданском и арбитражном судопроизводстве.[[88]](#footnote-88)

Так, в случае выявления незаконного правового акта индивидуального применения прокурор обязан принести на него протест. Однако при отклонении протеста прокурор не вправе оспорить такой незаконный акт в судебном порядке, за исключением фактов нарушения прав гражданина, который по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд.

Кроме того, органы прокуратуры обязаны рассматривать любые обращения о нарушениях закона, а предоставленные при этом полномочия по их устранению оказываются ограниченными. Например, в соответствии с Трудовым кодексом РФ надзор за точным и единообразным исполнением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, возложен на органы прокуратуры, а компетенцией по оспариванию незаконных действий работодателя в судебном порядке прокуроры не наделены.

В соответствии со ст. 36 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор города, района, его заместители вправе опротестовать решение судьи по делу об административном правонарушении, в том числе вступившее в законную силу, тогда как положением ст. 30.11 КоАП РФ право принесения протеста на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении принадлежит прокурору субъекта Федерации и его заместителям.

Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»[[89]](#footnote-89) не дал конкретного ответа на вопрос, может ли прокурор района опротестовать в областной суд вступившее в законную силу постановление мирового судьи по делу об административном правонарушении, что, безусловно, вызывает сложности в работе.

Опыт надзорной деятельности показывает, что, вероятно, следует предоставить право управлениям федеральной службы финансово-бюджетного надзора субъекта Российской Федерации проверять расходование средств областных и местных бюджетов, поскольку объективность проверок Счетных палат субъектов Федерации, проведенных, например, в органах исполнительной власти этих субъектов, нельзя не ставить под сомнение (первые находятся в зависимости от последних).

Другая функция - функция предупреждения закона (профилактическая). Она заключается не только в том, что прокурор, осуществляя надзор за законностью и добиваясь предоставленными ему средствами устранения нарушения закона и привлечения нарушителей к ответственности, тем самым предупреждает повторение аналогичных нарушений. В соответствии с Законом о прокуратуре (ст.4) органы прокуратуры информируют соответствующие органы представительной и исполнительной власти, местного самоуправления, население о состоянии законности и правопорядка, о своей работе, вносят предложения по укреплению законности и правопорядка. Как орган надзора прокуратура ведет прием граждан, разъясняет им и тем должностным лицам, на действия которых жалуются граждане, действующее законодательство.

Указом Президента Российской Федерации № 1685 от 20 декабря 1993 года на прокуратуру вновь возложена обязанность координации действия правоохранительных органов по борьбе с преступностью. В период существования Союза ССР учеными и практиками было высказано немало упреков по поводу возложения на прокуратуру союзным законом такой функции. Реализация в течение многих лет функции координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями способствовала формированию взгляда на прокуратуру как организатора борьбы с преступностью и иными правонарушениями, ответственного за рост преступности и правонарушений на обслуживаемой территории, раскрываемость преступлений и т.п. Это явилось основной причиной негативного отношения ученых и практических работников к реанимированию функции координации. Другая причина заключается в том, что формы, в которых осуществлялась координация, характерны для управленческой деятельности. И их использование в отношении организационно не подчиненных прокуратуре субъектов сформировало у прокуроров ощущение выполнения несвойственных обязанностей. Думается, что вопрос о целесообразности возложения на прокуратуру вновь функции координации действий правоохранительных органов по борьбе с преступностью требует специального и глубокого изучения.

Говоря о других функциях прокуратуры, следует отметить, что участие прокуратуры в правотворчестве, о чем как о самостоятельной функции высказывались многие ученые, нельзя сегодня именовать функцией прокуратуры, поскольку ни прокурорам субъектов Федерации, ни Генеральному прокурору РФ Конституцией Российской Федерации не предоставлено право законодательной инициативы. Внесение предложений по совершенствованию законодательства, проектов законодательных актов через Президента страны, депутатов Федерального Собрания и других субъектов законодательной инициативы нельзя назвать выполнением самостоятельной, хотя и производной от надзора, дополнительной, государственной функции, поскольку аналогичные права предоставлены каждому гражданину России. Тем не менее потенциальные возможности прокуратуры в правотворчестве огромны, и задача состоит в том, чтобы при внесении изменений в Закон о прокуратуре РФ или принятии нового Закона, внесении соответствующих изменений в Конституцию Российской Федерации, разработке законодательных актов субъектов Федерации добиться закрепления в них права законодательной инициативы Генерального прокурора РФ и прокуроров субъектов Федерации.[[90]](#footnote-90)

По действующему закону о прокуратуре РФ прокуроры краев и областей Российской Федерации осуществляют надзор за соответствием закону правовых актов органов представительной и исполнительной власти субъектов Федерации.

Обеспечение законности нормотворчества субъектов Федерации (в части соответствия законодательных актов субъектов Федерации - краев и областей Конституции РФ и Федеральным законам) входит в структуру функции надзора за законностью как одно из основных направлений надзора; в этих целях используются общенадзорные полномочия, не имеющие какой - либо специфики по сравнению с другими объектами надзора, и основания для выделения направления в качестве самостоятельной функции отсутствуют. Аналогичным образом можно сказать и об утверждениях по поводу участия в пропаганде законов как самостоятельной функции прокуратуры. Прокуратура ведет пропаганду (разъяснение) законов в целях предупреждения их нарушения, и эта работа осуществляется в рамках реализации профилактической функции прокуратуры, что отмечалось выше.

Что же касается правозащитной деятельности, то, на наш взгляд, о правозащите следует говорить не как о функции, а как о цели деятельности прокуратуры в качестве правоохранительного органа, пронизывающего все функции и основные направления работы. Причем правозащита как цель деятельности прокуратуры должна пониматься в широком смысле, включающем охрану прав и законных интересов не только отдельных граждан, но и государства, всего общества, то есть публичного интереса, и эта цель реализуется посредством всех функций и полномочиями прокурора.

Безусловно, как важнейший институт системы государственной правоохраны прокуратура не может сохранять раз и навсегда данные ей функции, формы, методы, направления своей деятельности. По мере изменения условий социальной действительности, формирования установок правового государства, упрочения законности, повышения правовой культуры будут вноситься необходимые коррективы в деятельность прокуратуры. Не исключается даже возможность создания нового, самостоятельного органа, который возьмет на себя выполнение обязанностей, реализуемых ныне в рамках надзорной функции прокуратуры. Для этого, естественно, нужны соответствующие условия. Пока они не наступили, функция надзора за исполнением законов должна принадлежать прокуратуре, так как замены ей в части выполнения надзорных полномочий нет.

Таким образом, главная задача российского государства и прокуратуры состоит в том, чтобы на основе научного обоснованного прогнозирования, предвидения, досконального знания положения дел обеспечить надежную безопасность во всех сферах жизнедеятельности страны, предотвратить и нейтрализовать назревающие угрозы, эффективно противодействовать им, в том числе мерами прокурорского реагирования.[[91]](#footnote-91)

В целях проведения эффективной государственной политики борьбы с преступностью система прокуратуры Российской Федерации должна функционально и структурно сохранить свою конституционную независимость и правовую самостоятельность.

В свете поставленных перед прокуратурой задач значение осуществления ею уголовного преследования как одного из основных направлений деятельности не может быть переоценено. Это обусловлено самой сферой отношений, в которой осуществляется данная деятельность. Речь в данном случае идет об охранении интересов конкретного человека, общества и государства от преступных посягательств - деяний, имеющих высшую степень общественной опасности, наносящих часто непоправимый вред гражданам, обществу и государству, наиболее разрушительно воздействующим на состояние «правового мира» в обществе. Здесь требуется хорошо отлаженный, динамичный и жесткий механизм, позволяющий своевременно обнаружить нарушение, пресечь его, свести к минимуму вредные его последствия. Для этого, в свою очередь, требуется орган государства, который, обладая полномочиями в известной мере способными ограничивать права и свободы лиц, действовал бы в рамках закона и, заботясь о соблюдении баланса необходимости ограничения прав и свобод одних лиц в целях защиты интересов других лиц, общества и государства. Именно таким органов государства является прокуратура. Именно таким механизмом является выполняемая ею функция уголовного преследования.

Создание Следственного комитета при прокуратуре РФ вновь оживило старую дискуссию о целесообразной структуры органов юстиции[[92]](#footnote-92).

Как показывает практика, в настоящее время состояние законности в ходе проводимого следствия остается крайне сложным. Из-за значительной текучести и недостаточной профессиональной подготовки отдельных следователей вряд ли процессуальных нарушений стало меньше.

К сожалению, эффективных механизмов устранения процессуальных разногласий между прокурором и должностными лицами, осуществляющими предварительное расследование, в современном уголовно-процессуальном законодательстве нет.

Представляется недопустимым перенесение в сферу уголовного преследования, по существу, «общенадзорного» механизма, поскольку всё это прямо связано не только с защитой конституционных прав, но и с их ограничением и применением мер процессуального принуждения и пресечения. Полагаем, что в этой сфере механизм реагирования на нарушения закона должен носить оперативный характер.

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основе проведенного исследования сформировать выводы.

Обобщая изложенное, можно сделать вывод о необходимости совершенствования законодательства о деятельности прокуратуры Российской Федерации.

Наша страна переживает сложный этап своей многовековой истории. Значительные людские и материальные потери, понесенные Отечеством в XX веке во время войн, революций и иных социальных потрясений, в том числе и в период распада Советского Союза, привели к значительной потере ее демографического, научно-технического, интеллектуального, правоохранительного ресурса.

Под воздействием разрушительного потенциала внешних и внутренних угроз Советский Союз распался на самостоятельные государства, что придало мощный импульс процессу геополитической трансформации и глобализации экономики. В условиях осуществления в России масштабных государственно-правовых, социально-экономических и общественно-политических реформ неадаптированные прозападные концепции активно интегрировались в различные сферы общественных отношений. В 90-е годы XX века испытание на прочность прошли и органы прокуратуры. [[93]](#footnote-93)

Так, в соответствии со ст. 17 Конституции в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» в ст. 10 содержит указание о рассмотрении органами прокуратуры заявлений и жалоб, содержащих сведения о нарушении законов без каких-либо ограничений с принятием мер в случае выявления нарушений, по привлечению к ответственности лиц, совершивших правонарушение.

Действующая в нынешней редакции ч. 1 ст. 45 ГПК РФ устанавливает ограничения прав прокурора, осуществляющего в соответствии со ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ, на подачу заявлений в защиту прав, свобод и законных интересов граждан.

В связи с чем полагаем необходимым п. 1 ст. 45 ГПК РФ положения которой противоречат другим нормам права, не соответствуют требованиям объективной реальности и судебной практике, изложить в следующей редакции: «Прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и охраняемых законом интересов гражданина, неопределенного круга лиц, интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует охрана государственных и общественных интересов, а также прав, свобод и охраняемых законом интересов граждан», что позволит повысить эффективность системы защиты прав и свобод личности, интересов общества и государства.

В целях повышения эффективности надзора по обеспечению прав и свобод человека и гражданина полагаем необходимым внести в Арбитражный процессуальный кодекс РФ изменения, предоставляющие прокурорам полномочия по обращению в суд после отклонения протестов, принесенных на правовые акты органов государственной власти и местного самоуправления.

# СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

**Нормативно-правовые акты:**

1. Конституция Российской Федерации. Принята 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.
2. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 17.01.1992 г. № 2202-1 // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – № 4472.
3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 г. № 174–ФЗ // СЗ РФ. – 2001. – №52 (ч.1). – Ст. 4921.
4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 года № 63–ФЗ // СЗ РФ. – 1998. – № 26. – Ст. 2954.
5. Об участии органов и учреждений прокуратуры в правотворческой деятельности и систематизации законодательства в прокуратуре Российской Федерации: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 9 августа 1996 г. № 47 [электронный ресурс] // Консультант плюс. Версия ПРОФ.
6. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Постановление Пленума Верховного Суда РФ 24 марта 2005 г. № 5 // Бюллетень ВС РФ. – 2005 . – № 6.

**Монографии и учебная литература:**

1. Григорьев В.Н. Прокурорский надзор / В.Н. Григорьев, А.В Победкин, В.В. Янин, В.Н. Калинин. – М.: Эксмо, 2009. – 544 с.
2. Китрова Е.В. Комментарий к Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» / Е.В. Китрова, В.А. Кузьмин. – М.: ООО «Новая правовая культура», 2007.
3. Ласкина Н.В. Прокурорский надзор: Учебное пособие для вузов / Н.В. Ласкина. – М.: Юстицинформ, 2006. – 224 с.
4. Макаренко М.А. Правовые и организационные прокурорского надзора: учебное пособие / М.А. Макаренко. – Хабаровск: Издательство ТОГУ, 2009. – 106 с.
5. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: Прокуратура на Западе и в России. Пособие для прокурорской службы. Т. 1. [электронный ресурс]. / Н.В. Муравьев – М.: Унив. тип., 1889. – 566 c.
6. «Око государево. История российской прокуратуры в документах // Прокуратура Санкт-Петербурга. – СПб., 1997. – С. 8.
7. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / Под ред. А.А. Чувилева. – М.: Юристъ, 2004. – 400 с.
8. Российский прокурорский надзор: Учебник / Под ред. проф. А.Я. Сухарева. – М.: Норма-Инфра-М., 2001. – 384 с.
9. Рохлин В.И. Прокурорский надзор в Российской Федерации. Курс лекций. – СПб.: Изд-во С.-Петербург. юрид. ин-та Генеральной прокуратуры РФ, 1998. – 112 c.
10. Сухарев А.Я. Державное «око» в осаде (к вопросу о реформе прокуратуры): Учебное пособие. / А.Я. Сухарев. – М.: ИМПЭ им. А.С. Грибоедова, 2001. – С. 12.
11. Томин В.Т. Комментарий последних изменений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и Федерального закона «О прокуратуре РФ» / В.Т. Томин, М.П. Поляков, А.С. Александров, Н.Г. Королев. – М.: Юрайт, 2007.
12. Халиулин А.Г. Осуществление функции уголовного преследования прокуратурой России / А.Г. Халиулин . – Кемерово, 1997.

**Статьи:**

1. Алиев Я.Л. Развитие прокуратуры России и взаимодействие с общественностью / Я.Л. Алиев, И.В.Кацуба, Н.М. Крамаренко // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2007. – № 3 (35). – С. 23-37.
2. Анаева Е.А. Конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации / Е.А. Анаева // Вестник Поволжской академии государственной службы. – 2008. – № 3 (16). – С. 73-78.
3. Андреев Г. Прокуратура - опора законности и государства / Г. Андреева // Законность. – 2008. – № 9. – С. 22-24.
4. Андриянов В.Н. Прокуратура Российской Федерации в системе разделения властей / В.Н. Андриянов // Вестник Тюменского государственного университета. – 2009. – № 2. – С. 73-78.
5. Бабенко С.В. Деятельность прокуратуры в обеспечении прав и свобод личности / С.В. Бабенко // Российская юстиция. – 2007. – № 9. – С. 49-52.
6. Бессарабов В.Г. Прокуратура Российской Федерации и состояние законности в стране / В.Г. Бессарабов // Журнал российского права. – 2003. – № 9. – С. 14-23.
7. Бессарабов В.Г. Советская прокуратура (1922 - 1991 гг.) / В.Г. Бессарабов // Журнал российского права. – 2002. – № 12. – С. 120-138.
8. Бессарабов В.Г. Постсоветская российская прокуратура/ В.Г. Бессарабов // Журнал российского права. – 2003. – № 3. – С. 148-156.
9. Бобырев В.В. О развитии прокуратуры Российской Федерации (проблемы и пути их решения) / В.В. Бобырев, Г.В. Андреев // Право и безопасность. – 2008. – № 4. – С. 45-51.
10. Бойков А.Д. Проблемы развития российской прокуратуры (в условиях переходного периода) / А.Д. Бойков // Законность. **–** 1998. **–** № 7. **–** С. 2-5.
11. Бычкова К.Г. Дискуссионные вопросы участия органа предварительного следствия при поддержки государственного обвинения / К.Г. Бычкова, Э.Р. Галимов // Вестник Удмуртского университета. – 2009. – № 1. – С. 189-192.
12. Велиев И.В. Место прокуратуры в системе органов государственной власти российской федерации / И.В. Велиев // Современное право. – 2005. – № 10. – С. 30.
13. Власов В. У прокурора и судьи разные функции / В. Власов // Российская юстиция. – 1995. – № 9. – С. 51
14. Выступление Генерального прокурора РФ Чайки Ю.Я. на «правительственном часе»: Стенограмма заседаний Государственной Думы // Бюллетень ГД РФ. – 2006. – № 193. – С. 27.
15. Григоров К.А. Функции и направления деятельности прокуратуры Российской Федерации в современных условиях / К.А. Григоров // «Черные дыры» в Российском законодательстве. – 2003. – № 4. – С. 271-277.
16. Гущин В.З. Правозащитные функции военной прокуратуры в современных условиях / В.З. Гущин // Журнал российского права. – 2000. – № 4. – С. 36.
17. Джатиев В. Зачем России прокуратура? / В. Джатиев // Законность. – 2008. – № 8. – С. 30-32.
18. Дикарев И.С. Объективность уголовного преследования как условие реализации назначения уголовного судопроизводства / И.С. Дикарев // Российская юстиция. – 2006. – № 3. – С. 29-31
19. Дяденькин С.В. Генезис роли прокурора в уголовном судопроизводстве / С.В. Дяденькин // Власть. – 2009. – № 2. – С. 123-124.
20. Езерская А.И. Российская прокуратура в системе институтов контрольно-надзорной власти: политико-правовой статус и приоритеты развития / А.И. Езерская // Юристъ-Правоведъ. – 2009. – № 1. – С. 26-30.
21. Елизаров А.Б. Роль и место прокурорского надзора в триаде властей / А.В. Елизаров // История государства и права. – 2003. – № 6. – С. 24-26.
22. Еремина Н.В. Государственно-правовой статус прокуратуры и ее место в системе государственного механизма / Н.В. Еремина // Вестник Красноярского государственного аграрного университета. – 2007. – № 3. – С. 266-268.
23. Еременко В.И. Прокуроры у многих вызывают раздражение / В.И. Еременко // Аргументы и факты. – 1997. – № 8.
24. Звирбуль В.К. Перспективы развития прокурорского надзора в правовом государстве / В.К. Звирбуль // Советское государство и право. – 1990. – № 9. – С. 36.
25. Звягинцев А.Око государево (из истории прокуратуры России) / А. Звягинцев, Ю. Орлов // Человек и закон. – 1997. – № 1. – С. 29-31.
26. Карасев А.С. О некоторых направлениях деятельности прокуратуры по защите прав и свобод человека и гражданина в Тамбовской области / А.С. Карасев // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2008. – № 4 (60). – С. 412-415.
27. Кодинцев А.Я. Прокуратура и органы юстиции России: к истории разделения правоохранительных функций / А.Я. Кодинцев // Вестник Российской правовой академии. – 2008. – № 2. – С. 32-34.
28. Крюков В.Ф. Уголовное преследование и прокуратура / В.Ф. Крюков // Российская юстиция. – 2007. – № 3. – С. 31-34.
29. Кудрявцев В. Куда бы «влить» прокуратуру? / В. Кудрявцев // Российская газета. – 2002. – № 218. – С. 5.
30. Ломовский В. Какой власти принадлежит прокуратура? / В. Ломовский // Российская юстиция. – 2001. – № 9. – С. 21-22.
31. Лукоянов Д. Место прокуратуры в государственном механизме / Д. Лукоянов // Законность. – 2006. – № 11. – С. 54-56.
32. Макаренко М.А. Проблема «Дефицита» полномочий прокурора по надзору за исполнением законов органами предварительного следствия / М.А. Макаренко [электронный ресурс] // Консультант плюс. Версия ПРОФ, 2009.
33. Максимов В.А. Управление в органах прокуратуры: понятие, значение, сущность / В.А. Максимов // Гражданин и право. – 2007. – № 6. – С. 3-15.
34. Максимов В.А. Функции управления в органах прокуратуры: понятие, значение, содержание и виды / В.А. Максимов // Гражданин и право. – 2008. – № 3. – С. 3-18.
35. Назаров О. Не дремлющее «око государево» / О. Назаров // Родная газета. – 2007. – № 2 (186). – 19 янв.
36. Николаева Л.А Надзор прокуратуры: проблемы теории и практики / Л.А. Николаев // Прокурорская и следственная практика. – 1997. – № 2. – С. 84.
37. Самойлова Т.Н. Правозащитная функция прокурора в уголовном судопроизводстве / Т.Н. Самойлова // Вестник Удмуртского университета. – 2008. – № 2. – С. 178-182.
38. Смирнов А.Ф. Правовые и организационно-управленческие основы деятельности прокуратуры в России / А.Ф. Смирнов // Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации. – М., 2005. – С. 17-30.
39. Скуратов Ю.И. Конституционные основы места прокуратуры в государственном механизме Российской Федерации / Ю.И.Скуратов, В.И. Шинд // Конституционная законность и прокурорский надзор. – М., 1994. – С. 21.
40. Скуратов Ю. И. Диктатура закона не допустит к власти диктатора/ Ю.И.Скуратов // Российская газета. – 1996. – 17-19 окт.
41. Тамаев Р.С. Российская прокуратура в системе органов противодействия экстремизму / Р.С. Тамаев // Право и безопасность. – 2009. – № 1. – С. 102-106.
42. Устинов В.В. Прогноз от Устинова на високосный год / В.В. Устинов // Российская газета. – 2004. – № 1. – С. 11.
43. Чайка Ю.Я. О развитии органов прокуратуры / Ю.Я. Чайка // Адвокат. – 2006. – № 7. – С. 39-41.
44. Чайка Ю. Я. Прокуратура – поверенный в делах законности / Ю.Я. Чайка // Закон. – 2008. – № 11. – С. 7-16.
45. Честных Н.Н. Конституционный принцип разделения властей и проблема функционального анализа места прокуратуры в системе разделения властей современной России / Н.Н. Честных // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. – 2008. – № 2. – С. 10-17.
46. Чиркин В.Е. Прокуратура РФ в системе единства государственной власти и разделения ее ветвей / В.Е. Чикиркин // Российский юридический журнал. – 2009. – № 3. – С. 48-55.
47. Шевченко В.Ю. Место прокуратуры в системе разделения властей / В.Ю. Шевченко // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2008. – № 1. – С. 70.
48. Якупов Д.А. Достоинства и недостатки действующего уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации / Д.А. Якупов // Вестник АГТУ. – 2007. – № 5 (40). – С. 203-207.

**Диссертации и авторефераты диссертаций:**

1. Бессарабов В.Г. Прокуратура в системе органов государственного контроля в Российской Федерации: Автореф. дисс. … д-ра юрид. наук / / В.Г. Бессарабов. – М., 2001. – 46 с.
2. Вахитова Р.В. Прокуратура в механизме государства: Историко-правовое исследование: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Р.В. Вахитова. – Казань, 2003. – 17 с.
3. Черепанов М.М. Принципы организации и деятельности Российской прокуратуры: Автореф. дис. … канд. юрид. наук / М.М. Черепанов. – Екатеренбург, 2008. – 26 с.
4. Шалумов М.С. Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства: Дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.11 / М.С. Шалумов. – Екатеринбург, 2002. – 398 с.

1. Бессарабов В.Г. Прокуратура Российской Федерации и состояние законности в стране // Журнал российского права. – 2003. – № 9. – С. 14-23. [↑](#footnote-ref-1)
2. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 17.01.1992 г. № 2202-1 // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – № 4472. [↑](#footnote-ref-2)
3. Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря. [↑](#footnote-ref-3)
4. Китрова Е.В., Кузьмин В.А. Комментарий к Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации». –М.: ООО «Новая правовая культура», 2007. [↑](#footnote-ref-4)
5. Бычкова К.Г., Галимов Э.Р. Дискуссионные вопросы участия органа предварительного следствия при поддержки государственного обвинения // Вестник Удмуртского университета. – 2009. – № 1. – С. 189. [↑](#footnote-ref-5)
6. Якупов Д.А. Достоинства и недостатки действующего уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации // Вестник АГТУ. – 2007. – № 5 (40). – С. 204. [↑](#footnote-ref-6)
7. Дикарев И. С. Объективность уголовного преследования как условие реализации назначения уголовного судопроизводства // Российская юстиция. – 2006. – № 3. – С. 31. [↑](#footnote-ref-7)
8. Бычкова К.Г., Галимов Э.Р. Дискуссионные вопросы участия органа предварительного следствия при поддержки государственного обвинения // Вестник Удмуртского университета. – 2009. – № 1. – С. 192. [↑](#footnote-ref-8)
9. Китрова Е.В., Кузьмин В.А. Комментарий к Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации». – М.: ООО «Новая правовая культура», 2007. [↑](#footnote-ref-9)
10. Макаренко М.А. Проблема «Дефицита» полномочий прокурора по надзору за исполнением законов органами предварительного следствия [электронный ресурс] // Консультант плюс. Версия ПРОФ, 2009. [↑](#footnote-ref-10)
11. Китрова Е.В., Кузьмин В.А. Комментарий к Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации». – М.: ООО «Новая правовая культура», 2007. [↑](#footnote-ref-11)
12. Вахитова Р.В. Прокуратура в механизме государства: Историко-правовое исследование: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Казань, 2003 – С. 14. [↑](#footnote-ref-12)
13. Сухарев А.Я. Державное «око» в осаде (к вопросу о реформе прокуратуры). Учебное пособие. М., 2001. С. 12. [↑](#footnote-ref-13)
14. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 17.01.1992 г. № 2202-1 (в ред. ФЗ РФ 24.07.2007 г. № 214-ФЗ) // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472. [↑](#footnote-ref-14)
15. Выступление Генерального прокурора РФ Чайки Ю.Я. на «правительственном часе»: Стенограмма заседаний Государственной Думы // Бюллетень ГД РФ. – 2006. – № 193. – С. 27. [↑](#footnote-ref-15)
16. Бобырев В.В., Андреев Г.В. О развитии прокуратуры Российской Федерации (проблемы и пути решения) // Право и безопасность. – 2008. – № 4 (29). – С. 46. [↑](#footnote-ref-16)
17. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / Под ред. А.А. Чувилева. – М.: Юристъ, 2004. –С. 44. [↑](#footnote-ref-17)
18. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / Под ред. А.А. Чувилева. – М.: Юристъ, 2004. – С. 45. [↑](#footnote-ref-18)
19. Бойков А.Д. Проблемы развития российской прокуратуры (в условиях переходного периода) // Законность. **–** 1998. **–** № 7. **–** С. 2-5. [↑](#footnote-ref-19)
20. Бабенко С.В. Деятельность прокуратуры в обеспечении прав и свобод личности // Российская юстиция. – 2007. – № 9. – С. 50. [↑](#footnote-ref-20)
21. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / Под ред. А.А. Чувилева. – М.: Юристъ, 2004. – С. 46. [↑](#footnote-ref-21)
22. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / Под ред. А.А. Чувилева. – М.: Юристъ, 2004. – С. 46. [↑](#footnote-ref-22)
23. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / Под ред. А.А. Чувилева. – М.: Юристъ, 2004. – С. 47. [↑](#footnote-ref-23)
24. Макаренко М.А. Правовые и организационные прокурорского надзора: учебное пособие. – Хабаровск: Издательство ТОГУ, 2009. – С. 10. [↑](#footnote-ref-24)
25. Карасев А.С. О некоторых направлениях деятельности прокуратуры в тамбовской области // Вестник ТГУ. – 2008. – № 4 (60). – С. 415. [↑](#footnote-ref-25)
26. Карасев А.С. О некоторых направлениях деятельности прокуратуры в тамбовской области // Вестник ТГУ. – 2008. – № 4 (60). – С. 413. [↑](#footnote-ref-26)
27. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / Под ред. А.А. Чувилева. – М. : Юристъ, 2004. – С. 48. [↑](#footnote-ref-27)
28. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / Под ред. А.А. Чувилева. – М.: Юристъ, 2004. – С. 43-44. [↑](#footnote-ref-28)
29. Там же. – С. 48-49. [↑](#footnote-ref-29)
30. Смирнов А.Ф. Правовые и организационно-управленческие основы деятельности прокуратуры в России // Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации. – М., 2005. – С. 17-30. [↑](#footnote-ref-30)
31. Тамаев Р.С. Российская прокуратура в системе органов противодействия экстремизму // Право и безопасность. – 2009. – № 1. – С. 102-106. [↑](#footnote-ref-31)
32. Максимов В.А. Управление в органах прокуратуры: понятие, значение, сущность // Гражданин и право. – 2007. – № 6. – С. 9. [↑](#footnote-ref-32)
33. Томин В.Т., Поляков М.П., Александров А.С., Королев Н.Г. Комментарий последних изменений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и Федерального закона «О прокуратуре РФ». – М.: Юрайт, 2007. – С. 12. [↑](#footnote-ref-33)
34. Томин В.Т., Поляков М.П., Александров А.С., Королев Н.Г. Комментарий последних изменений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и Федерального закона «О прокуратуре РФ». – М.: Юрайт, 2007. – С. 12. [↑](#footnote-ref-34)
35. Томин В.Т., Поляков М.П., Александров А.С., Королев Н.Г. Комментарий последних изменений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и Федерального закона «О прокуратуре РФ». – М.: Юрайт, 2007. – С. 112. [↑](#footnote-ref-35)
36. Бессарабов В. Место прокуратуры в государственном механизме современной России // Законность. – 1999. – № 10. – С. 40-45. [↑](#footnote-ref-36)
37. Григоров К.А. Функции и направления деятельности прокуратуры Российской Федерации в современных условиях // Российское право в Интернете. – 2004. – № 2. – С. 7. [↑](#footnote-ref-37)
38. Чайка Ю.Я. О развитии органов прокуратуры // Адвокат. – 2006. – № 7. – С. 39. [↑](#footnote-ref-38)
39. Анаева Е.А. Конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации // Вестник Поволжской академии государственной службы. – 2008. – № 3 (16). – С. 73-78. [↑](#footnote-ref-39)
40. Карасев А.С. О некоторых направлениях деятельности прокуратуры по защите прав и свобод человека и гражданина в Тамбовской области // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2008. – № 4. – С. 412-415. [↑](#footnote-ref-40)
41. Андриянов В.Н. Прокуратура Российской Федерации в системе разделения властей // Вестник Тюменского государственного университета. – 2009. – № 2. – С. 74. [↑](#footnote-ref-41)
42. Езерская А.И. Российская прокуратура в системе институтов контрольно-надзорной власти: политико-правовой статус и приоритеты развития // Юристъ-Правоведъ. – 2009. – № 1. – С. 26-30. [↑](#footnote-ref-42)
43. Лукоянов Д. Место прокуратуры в государственном механизме // Законность. – 2006. – № 11. – С. 54. [↑](#footnote-ref-43)
44. Шалумов М.С. Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства: Дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.11. – Екатеринбург, 2002. – С. 48. [↑](#footnote-ref-44)
45. Абсалямов А.В. Судебная власть в системе разделения властей в современной России: дискуссии и решения // Вопросы судебной реформы: право, экономика, управление. – 2009. – № 2. – С. 13. [↑](#footnote-ref-45)
46. Скуратов Ю.И., Шинд В.И. Конституционные основы места прокуратуры в государственном механизме Российской Федерации // Конституционная законность и прокурорский надзор. – М., 1994. – С. 21. [↑](#footnote-ref-46)
47. Халиулин А.Г. Осуществление функции уголовного преследования прокуратурой России. – Кемерово, 1997. – С. 93. [↑](#footnote-ref-47)
48. Ломовский В. Какой власти принадлежит прокуратура? // Российская юстиции. – 2001. – № 9. – С. 21-22. [↑](#footnote-ref-48)
49. Устинов В.В. Прогноз от Устинова на високосный год // Российская газета. – 2004. – № 1. – С. 11. [↑](#footnote-ref-49)
50. Лукоянов Д. Место прокуратуры в государственном механизме // Законность. – 2006. – № 11. – С. 55. [↑](#footnote-ref-50)
51. Анаева Е.А. Конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации // Вестник Поволжской академии государственной службы. – 2008. – № 3 (16). – С. 76. [↑](#footnote-ref-51)
52. Велиев И.В. Место прокуратуры в системе органов государственной власти Российской Федерации // Современное право. – 2005. – № 10. – С. 30. [↑](#footnote-ref-52)
53. Кудрявцев В. Куда бы «влить» прокуратуру? // Российская газета. – 2002. – № 218. – С. 5. [↑](#footnote-ref-53)
54. Еремина Н.В. Государственно-правовой статус прокуратуры и ее место в системе государственного механизма // Вестник Красноярского государственного аграрного университета. – 2007. – № 3. – С. 266-268. [↑](#footnote-ref-54)
55. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. – М.: Норма, 2007. – С. 384. [↑](#footnote-ref-55)
56. Чиркин В.Е. Прокуратура РФ в системе единства государственной власти и разделения ее ветвей // Российский юридический журнал. – 2009. – № 3. – С. 48-55. [↑](#footnote-ref-56)
57. Андриянов В.Н. Прокуратура Российской Федерации в системе разделения властей // Вестник Тюменского государственного университета. – 2009. – № 2. – С. 75. [↑](#footnote-ref-57)
58. Шевченко В.Ю. Место прокуратуры в системе разделения властей // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2008. – № 1. – С. 70; Джатиев В. Зачем России прокуратура? // Законность. – 2008. – № 8. – С. 30-32. [↑](#footnote-ref-58)
59. Бессарабов В.Г. Прокуратура в системе органов государственного контроля в Российской Федерации: Автореф. дисс. д-ра юрид. наук. – М., 2001. – С. 13; Власов В. У прокурора и судьи разные функции // Российская юстиция. – 1995. – № 9. – С. 51; Халиулин А.Г. Осуществление функции уголовного преследования прокуратурой России. – Кемерово, 1997. – С. 99. [↑](#footnote-ref-59)
60. Скуратов Ю.И., Шинд В.И. Конституционные основы места прокуратуры в государственном механизме Российской Федерации//Конституционная законность и прокурорский надзор. – М., 1994. – С. 20-21. [↑](#footnote-ref-60)
61. Звирбуль В.К. Перспективы развития прокурорского надзора в правовом государстве// Советское государство и право. – 1990. – № 9. – С. 36. [↑](#footnote-ref-61)
62. Григоров К.А. Функции и направления деятельности прокуратуры Российской Федерации в современных условиях // «Черные дыры» в Российском законодательстве. – 2003. – № 4. – С. 271-277. [↑](#footnote-ref-62)
63. Николаева Л.А Надзор прокуратуры: проблемы теории и практики // Прокурорская и следственная практика. – 1997. – № 2. – С. 84. [↑](#footnote-ref-63)
64. Елизаров А.Б. Роль и место прокурорского надзора в триаде властей // История государства и права. – 2003. – № 6. – С. 24-26. [↑](#footnote-ref-64)
65. Там же. – С. 26. [↑](#footnote-ref-65)
66. Китрова Е.В., Кузьмин В.А. Комментарий к Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации». – М.: ООО «Новая правовая культура», 2007. [↑](#footnote-ref-66)
67. Черепанов М.М. Принципы организации и деятельности Российской прокуратуры: Автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.11. – Екатеренбург, 2008. – С. 13. [↑](#footnote-ref-67)
68. Григорьев В.Н., Победкин А.В., Янин В.В., Калинин В.Н. Прокурорский надзор. – М.: Эксмо, 2009. – 5С. 112-113. [↑](#footnote-ref-68)
69. Китрова Е.В., Кузьмин В.А. Комментарий к Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации». –М.: ООО «Новая правовая культура», 2007. [↑](#footnote-ref-69)
70. Китрова Е.В., Кузьмин В.А. Комментарий к Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации». – М.: ООО «Новая правовая культура», 2007. [↑](#footnote-ref-70)
71. Китрова Е.В., Кузьмин В.А. Комментарий к Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации». – М.: ООО «Новая правовая культура», 2007. [↑](#footnote-ref-71)
72. Китрова Е.В., Кузьмин В.А. Комментарий к Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации». –М.: ООО «Новая правовая культура», 2007. [↑](#footnote-ref-72)
73. Максимов В.А. Функции управления в органах прокуратуры: понятие, значение, содержание и виды // Гражданин и право. – 2008. – № 3. – С. 3. [↑](#footnote-ref-73)
74. Володина Л.М. Следователь и прокурор в уголовном процессе в свете последних изменений закона // Вестник тюменского государственного университета. – 2008. – № 2. – С. 183. [↑](#footnote-ref-74)
75. Честных Н.Н. Конституционный принцип разделения властей и проблема функционального анализа места прокуратуры в системе разделения властей современной России // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. – 2008. – № 2. – С. 10-17. [↑](#footnote-ref-75)
76. Бобырев В.В., Андреев Г.В. О развитии прокуратуры Российской Федерации (проблемы и пути их решения) // Право и безопасность. – 2008. – № 4. – С. 45-51. [↑](#footnote-ref-76)
77. Крюков В.Ф. Уголовное преследование и прокуратура // Российская юстиция. – 2007. – № 3. – С. 31-34. [↑](#footnote-ref-77)
78. Самойлова Т.Н. Правозащитная функция прокурора в уголовном судопроизводстве // Вестник Удмуртского университета. – 2008. – № 2. – С. 178-182. [↑](#footnote-ref-78)
79. Гущин В.З. Правозащитные функции военной прокуратуры в современных условиях // Журнал российского права. – 2000. – № 4. – С. 36. [↑](#footnote-ref-79)
80. Самойлова Т.Н. Правозащитная функция прокурора в уголовном судопроизводстве // Вестник Удмуртского университета. – 2008. – № 2. – С. 178-182. [↑](#footnote-ref-80)
81. Григоров К.А. Функции и направления деятельности прокуратуры Российской Федерации в современных условиях // «Черные дыры» в Российском законодательстве. – 2003. – № 4. – С. 271-277. [↑](#footnote-ref-81)
82. Володина Л.М. Следователь и прокурор в уголовном процессе в свете последних изменений закона // Вестник тюменского государственного университета. – 2008. – № 2. – С. 183-189. [↑](#footnote-ref-82)
83. Андреев Г. Прокуратура - опора законности и государства // Законность. – 2008. – № 9. – С. 22-24. [↑](#footnote-ref-83)
84. Там же. – С. 22-24. [↑](#footnote-ref-84)
85. Сухарев А.Я. Державное «око» в осаде (к вопросу о реформе прокуратуры): Учебное пособие. – М.: ИМПЭ им. А.С. Грибоедова, 2001. – С. 12. [↑](#footnote-ref-85)
86. Чайка Ю. Я. Прокуратура – поверенный в делах законности // Закон. – 2008. – № 11. – С. 7-16. [↑](#footnote-ref-86)
87. Андреев Г. Прокуратура - опора законности и государства // Законность. – 2008. – № 9. – С. 22-24. [↑](#footnote-ref-87)
88. Бабенко С.В. Деятельность прокуратуры в обеспечении прав и свобод личности // Российская юстиция. – 2007. – № 9. – С. 49-52. [↑](#footnote-ref-88)
89. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Постановление Пленума Верховного Суда РФ 24 марта 2005 г. № 5 // Бюллетень ВС РФ. – 2005 . – № 6. [↑](#footnote-ref-89)
90. Тонков Е.П. Кнайкин В.С. Правоохранительные органы Российской федерации: Учеб. Пособие. – Белгород: Изд-во БелГУ, 2006. – С.85. [↑](#footnote-ref-90)
91. Бобырев В.В., Андреев Г.В. О развитии прокуратуры Российской Федерации (проблемы и пути их решения) // Право и безопасность. – 2008. – № 4. – С. 45-51. [↑](#footnote-ref-91)
92. Кодинцев А.Я. Прокуратура и органы юстиции России: к истории разделения правоохранительных функций // Вестник Российской правовой академии. – 2008. – № 2. – С. 32-34. [↑](#footnote-ref-92)
93. Андреев Г. Прокуратура - опора законности и государства // Законность. – 2008. – № 9. – С. 22-24. [↑](#footnote-ref-93)