**Министерство образования и науки Российской Федерации**

ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

КАФЕДРА УГОЛОВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

Дисциплина: ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В РФ

**Курсовая работа на тему:**

«ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПОСЛЕ РАСПАДА СССР. ПРОБЛЕМЫ СОХРАНЕНИЯ ИНСТИТУТА ПРОКУРАТУРЫ РОССИИ».

Выполнила: студентка группы 05Ю1

Мураева Д.Ю.

Проверила: ст. советник юстиции, ст. помощник прокурора области по связям со СМИ и общественностью

Островская Т.Н.

Пенза 2006

**План:**

Ι. Введение.

ΙΙ. Основная часть.

1. Краткая предыстория Российской прокуратуры.

2. Прокуратура в советский период.

3. Проблема сохранения института прокуратуры после распада СССР.

4. Место прокуратуры в системе государственного управления.

5. Прокуратура на современном этапе.

ΙΙΙ. Заключение.

**Ι. Введение**

Происходящие в России демократические преобразования, курс на строительство правового государства, провозглашение приоритета личности создают предпосылки для повышения роли прокуратуры как федерального централизованного надзорного органа в укреплении законности и правопорядка в стране, охране конституционных прав и свобод граждан.

Пройдя долгий путь становления, к концу 20-го века прокуратура стала одним из важнейших органов, осуществляющих правоохранительную деятельность. Но каков был этот путь?

Заключительное десятилетие XX века характеризуется глобальными реформами в различных государственных сферах: политике, экономике, управлении. Все это не могло не коснуться и прокуратуры. Считается, что с момента распада СССР прокуратура вступила в очередной этап своего развития. События развивались бурно и непредсказуемо. Законодательство еле поспевало за быстрым развитием событий и изменениями, происходящими в обществе и государстве. Естественно, в таких условиях был необходим строгий надзор за состоянием законности в стране, надзор за строгим исполнением законов и соблюдением требований Конституции. Эта функция целиком лежала на органах прокуратуры и очевидна была ее необходимость. Однако и здесь были сомнения и шли дискуссии по поводу того, нужна ли России прокуратура, оставить ли ее, уделить ли ей место в новой Конституции.

Эта проблема очень заинтересовала меня и поэтому темой для написания курсовой работы я выбрала именно эту – «Проблема сохранения института прокуратуры после распада СССР и ее деятельность». В своей работе я постараюсь раскрыть все положение дел того времени и аспекты, которые подняли проблему сохранения прокуратуры.

**ΙΙ. Основная часть**

1. **Краткая предыстория Российской прокуратуры**

История Российской прокуратуры начинает свой отсчет с первой половины XVIII века.12 января 1722 г. оказалось знаменательной датой в истории государства Российского. В этот день Петр Великий подписал Указ, направленный на улучшение деятельности всех государственных органов, где впервые вводится понятие нового для России органа – прокуратуры. Издав такой указ, Петр Великий первым в нашем Отечестве нашел ключ к решению многих государственных проблем, в частности путем создания прокуратуры. В ней он узрел именно тот, независимый от других инструмент власти, который в борьбе с взяточничеством, местничеством, ведомственностью и другими порочными для страны явлениями, способен был укрепить власть монарха, поддерживать порядок и законность в стране. Царь понимал, что нужно было такое учреждение, которое стояло бы над Сенатом и всеми другими государственными учреждениями. Таким учреждением и стала прокуратура.

Екатерина II - преемница Петра I сознавала, что в такой империи, как Россия, управлять надо путем усиления роли прокуратуры, независимой от местных органов власти и управления. Известный исследователь истории прокуратуры Н.В. Муравьев в книге "Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности" писал об этом периоде прокуратуры: "Значение генерал-прокурора постоянно возрастало, сфера деятельности его постоянно расширялась включением в нее все новых и новых обязанностей и дел, так что к концу царствования Екатерины II генерал-прокурор уже стал во главе всей внутренней администрации и управлял разнообразнейшими ее отраслями, получая на свое имя большую часть высочайших указов и повелений, которые лишь для соблюдения формы объявлялись через Сенат".

К концу XVIII в. теория прокурорского надзора еще отсутствовала, поэтому полномочия и функции генерал-прокурора не были четко обозначены. Поле его деятельности было очень широким: от осуществления надзора за действиями и

решениями Сената и других органов государства до выполнения разного рода личных поручений монарха, зачастую не имеющих никакого отношения к прокурорскому надзору.

Таким образом, следует уточнить, что Российская прокуратура, возникшая позже прокуратур в некоторых странах Западной Европы, коренным образом отличалась от них своими функциями. Если на Западе прокурор преимущественно был участником уголовного судопроизводства, поддерживая государственное обвинение, то в России эта роль прокурора не была основной. Целью создания прокуратуры в России было, говоря современным языком, осуществление прокурорами надзора за исполнением законов. *Почему возникла необходимость в осуществлении надзора?* Прежде всего потому, что в России существовал свой менталитет. Он складывался из нескольких основных моментов: огромные размеры страны, суровый климат на 2/3 территории, бездорожье, склонность чиновников к взяточничеству, многонациональность российского общества при наличии у составляющих его народов совершенно разных традиций и обычаев.

Функции прокуратуры были довольно широки, хотя и изменялись, особенно в период реформы 1864 г. Высоко оценивая судебную реформу, выдающийся русский юрист А.Ф. Кони писал, что упразднение ею прокурорского надзора за ходом несудебных дел следует признать большой ошибкой составителей судебных уставов. Совершенное изменение в характере деятельности прокуроров, придавая ему "обвинительную" обособленность, быть может, и выходило красивым с теоретической точки зрения, но противоречило условиям нашей административной жизни и шло вразрез с внутренними потребностями нашего губернского устройства. В торопливом осуществлении страстного желания поскорее расчистить для новых насаждений место, поросшее бурьяном и полусгнившими деревьями, был срублен дуб, стоявший на страже леса[[1]](#footnote-1). Этим "дубом" была надзорная функция прокуратуры, которая ликвидировалась Судебной реформой.

1. **Прокуратура в советский период**

После Октябрьской революции 1917 г. прокуратура была упразднена. В Декрете о суде № 1 от 24 ноября 1917 г. по этому поводу отмечалось: "Упразднить доныне существовавшие институты судебных следователей, прокурорского надзора, а равно институты присяжных и частной адвокатуры". В литературе не содержится объяснения подобного подхода к судьбе прокуратуры и судов. Представляется, что Совнарком рассматривал прокуратуру именно как рутинный угнетательский орган, функции которого могли выполняться новым государственным аппаратом и без нее. Опыт ближайших лет доказал несостоятельность подобных представлений о судьбе государства после революции". Восстановление прокуратуры в системе российского государственного механизма становится очевидным. В 1921 г. этот вопрос встает со всей остротой.

Проект Положения об учреждении прокурорского надзора, внесенного Наркомюстом 13 мая 1922 г. на III сессию ВЦИК девятого созыва подвергся резкой критике. Особенно острые прения вызвала ст. 5, в которой устанавливалось, что прокуроры на местах подчинены только прокурору республики, минуя исполкомы. Назначение, увольнение, перемещение и отстранение прокуроров должны производиться также только прокурором республики. Сущность разногласий состояла в том, что большинство комиссии, выбранной ВЦИК, требовало так называемого "двойного" подчинения, которое устанавливалось вообще для всех местных работников, т.е. подчинения их, с одной стороны, центру, в лице соответствующего наркомата, а с другой - местному губисполкому[[2]](#footnote-2). Подчинение прокуратуры губернским исполнительным комитетам превращало ее в орган исполнительной власти, что напрочь исключало возможность осуществления ею прокурорского надзора, особенно за законностью действий и решений самих исполкомов и других исполнительных органов. В итоге победила ленинская концепция. Прокуратуры, учрежденные в РСФСР и других союзных республиках, действовали в составе народных комиссариатов юстиции, но изначально не были органами исполнительной власти[[3]](#footnote-3).

Советская прокуратура была создана 28 мая 1922 г., когда М.И. Калинин, как председатель ВЦИК, подписал принятое этим органом Положение о прокурорском надзоре. В нем говорилось: «В целях осуществления надзора за соблюдением законов и в интересах правильной политики борьбы с преступностью ВЦИК постановляет: "Учредить в составе Народного Комиссариата Юстиции Государственную прокуратуру"». В 1928 г. следственный аппарат был передан в подчинение прокуратуре в административном и оперативном отношениях, чем завершилось полное превращение прокуратуры в орган уголовного преследования.

В период СССР прокуратура сохраняла неизменными функцию высшего надзора за правильным и единообразным исполнением законов на всей территории СССР и систему органов, призванных осуществлять такой надзор. Конституция СССР 1977 года в основном воспроизвела прежние конституционные принципы организации и деятельности Прокуратуры СССР. Был лишь сокращен срок полномочий Генерального прокурора с семи до пяти лет, а также предусматривалось принятие специального закона о Прокуратуре СССР. Ранее действовавшее Положение о прокурорском надзоре в СССР было утверждено Указом ПВС СССР 24 мая 1955 г.

Закон о прокуратуре СССР, принятый Верховным Советом СССР 30 ноября 1979 г., уточнял и конкретизировал порядок осуществления высшего надзора за законностью в условиях развитого социализма. В числе наиболее важных нововведений можно отметить следующее:

1. Закон впервые систематизировал и закрепил основные принципы организации и деятельности прокуратуры. Согласно этим принципам органы прокуратуры: а) должны были действовать на основе социалистической законности в соответствии с Конституцией СССР, конституциями союзных и автономных республик и советскими законами; б) осуществлять надзор за правильным и единообразным исполнением законов, несмотря ни на какие местные различия и вопреки каким бы то ни было местным и ведомственным влияниям; в) принимать меры к выявлению и своевременному устранению любых нарушений закона, от кого бы эти нарушения ни исходили, к восстановлению нарушенных прав и привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности и др.

2. Закон возложил на прокуратуру координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями. Проблемы согласованности действий органов прокуратуры, внутренних дел, юстиции и суда в процессе охраны правопорядка и укрепления законности рассматривались в постановлении ЦК КПСС от 2 августа 1979 г. Законодатель сразу отреагировал на партийный документ и закрепил за Прокуратурой СССР право координировать деятельность правоохранительных органов и тем самым значительно расширил ее компетенцию. Из органа надзора Прокуратура превращалась в орган управления, поскольку координация есть один из важнейших методов управленческой деятельности. Однако эта благая мера не привела к позитивным результатам. Возложение на Прокуратуру несвойственных ей обязанностей привело к тому, что ее главная функция по надзору за законностью в значительной степени была отодвинута на второй план. Не получилось и надлежащей координации, поскольку для этих целей у Прокуратуры не было ни конкретных властных полномочий, ни соответствующих кадров.

3. Закон предусмотрел образование коллегий в прокуратурах автономных республик, краев, областей, городов, что позволило привлечь компетентных специалистов к обсуждению актуальных вопросов прокурорского надзора, разработке и принятию действенных мер борьбы с преступлениями и иными нарушениями законности. Решения коллегий носили рекомендательный характер и не нарушали принципа единоначалия в органах прокуратуры.

4. Закон расширил полномочия прокуроров по осуществлению надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия. Прокуратура наделялась правом осуществлять меры, способствующие точному и единообразному применению уголовного и уголовно-процессуального законодательства всеми следователями, независимо от их ведомственной подчиненности. Указания Генерального прокурора СССР по вопросам следственной работы были общеобязательными для исполнения всеми следственными органами.

5. Закон предоставлял прокурорам союзных республик дополнительные права в сфере надзора за исполнением законов при рассмотрении уголовных и гражданских дел судами. Прокурорам союзных республик предоставлялось право вносить на рассмотрение Пленума Верховного Суда союзной республики представления о даче судам руководящих разъяснений по вопросам применения действующего законодательства, а также принимать меры по отмене постановлений Пленума Верховного Суда союзной республики, которые не соответствуют действующему законодательству.

Названные и иные нововведения носили по преимуществу косметический характер и не оказывали заметного влияния на деятельность прокуратуры по укреплению законности и правопорядка. Прокуратура, как и иные правоохранительные органы, не обеспечивала действенной борьбы с преступностью, не сумела защитить интересы общества и государства от преступных посягательств и со стороны высокопоставленных должностных лиц, и со стороны населения. Тем не менее, эти нововведения во многом положили основу нынешним функциям органов прокуратуры.

1. **Проблема сохранения института прокуратуры после распада СССР**

Предельная напряженность социально-экономической обстановки в стране породила негативные тенденции не только в сфере экономики. Не снижались темпы роста преступности, уже не в ближайшем зарубежье, а кое-где и на российской земле вооруженным путем разрешались межнациональные конфликты. В то же время нельзя было не видеть, что положение в краях, областях и республиках во многом усугублялось из-за административного субъективизма, прожектерства, политических и личных амбиций. В связи с этим можно со всей определенностью сказать: реформы могут быть успешными только в том случае, если они будут основываться на прочном правовом фундаменте, на неуклонном соблюдении законности во всех сферах общественной жизни общества, незыблемости прав граждан.

Вот каково мнение тогдашнего Генерального Прокурора РФ В.Степанкова об этой проблеме: «Мы убеждены, что на данном этапе развития истории без мощного прокурорского надзора, обеспечивающего исполнение законов, проведение в жизнь намеченных реформ будет значительно затруднено, если не обречено на неудачу. И то ли сейчас время, чтобы разрушать еще одну институцию, цементирующую правовые основы государства, служащую интересам законности и правопорядка в обществе? Поэтому по меньшей мере странно выглядит желание кое-кого уже сегодня свести функции прокуратуры только к поддержанию государственного обвинения в суде. И об этом всерьез говорят сейчас, когда ослаблены правозащитные функции Советов, когда налицо противостояние во многих регионах исполнительных и представительных органов и огромная масса несогласующихся между собой и противоречащих закону правовых актов.

Сегодня ситуация такова, что подавляющее большинство незаконных актов отменяется по протестам прокуроров. За полтора года благодаря усилиям прокуроров их выявлено и отменено почти 200 тысяч. Эти акты нарушали права и интересы миллионов граждан, многих предприятий и организаций. Думается, устранение прокурорского надзора из этой сферы не принесет пользы делу укрепления законности. Попытка решить таким образом судьбу прокуратуры на руку только тем, кто хочет избавиться от последнего препятствия для безнаказанного нарушения закона.

Хочу еще раз подчеркнуть: необходимо противостоять любым отступлениям от конституционного порядка и законности, любым проявлениям административного произвола, какими бы целями они ни мотивировались и от кого бы они не исходили. Для нас это стержень всей работы. Надо иметь в виду, что, отстаивая закон, мы боремся не с Советом, мэром, главой администрации или представителем президента, как это порой пытаются представить, а боремся за Совет и главу администрации, за их авторитет с тем, чтобы каждый шаг в решении практических задач реформ основывался на законе. Поэтому всегда будут иметь поддержку со стороны Генеральной прокуратуры, а если нужно – и защиту, те прокуроры, которые на деле утверждают верховенство права и единство российской законности».[[4]](#footnote-4)

В начале октября 1993 г. на должность Генерального прокурора РФ Указом Президента РФ был назначен А.И. Казанник. Примерно в это же время была создана комиссия по разработке проекта новой Конституции РФ, которую возглавлял бывший в то время глава администрации Президента РФ С.А. Филатов.

В комиссии было два основных предложения по вопросу о дальнейшей судьбе прокуратуры. Инициатором первого был тогдашний министр юстиции РФ, а затем президент Чувашии - Н.В. Федоров. Его предложение сводилось к тому, что прокуратура должна являться структурным подразделением Министерства юстиции, ее функции должны быть сужены до поддержания государственного обвинения в суде, а потому прокуратуру и не следует включать в Конституцию РФ. Второе предложение выдвигалось группой ученых-правоведов и было направлено на дальнейшее усиление роли прокуратуры в государственном механизме России. Большинство членов комиссии поддерживали первое предложение, оставалась лишь надежда, что все можно поправить.

Поскольку Конституция должна быть принятапутем референдума, заранее опубликовали несколько ее проектов. В первом таком проекте упоминания о прокуратуре не было, вопрос о ней еще не был решен окончательно. Учитывая важность событий, происходивших при разработке ныне действующей Конституции, и с целью получения информации, что называется "из первых рук", я хочу привести интервью начальника управления по надзору за исполнением законов в органах внутренних дел прокуратуры г. Москвы И.В. Бобровского. В 1993 г. он был помощником Генерального прокурора РФ. В один из дней конца ноября 1993 г. он оказался по служебным делам в Кремле, где узнал о том, что в этот день будет последнее голосование по вопросу о прокуратуре. И.В. Бобровский решил лично присутствовать при решении этого вопроса. Большинство членов комиссии проголосовали за предложение Н.В. Федорова, и прокуратура как государственный орган, осуществляющий повсеместный надзор за исполнением законов, в Конституцию РФ не попадала. О позиции комиссии И.В. Бобровский доложил Генеральному прокурору А.И. Казаннику, который мнение Генеральной прокуратуры о включении института Генеральной Прокуратуры в Основной Закон страны доложил Президенту страны. Б.Н. Ельцин обещал рассмотреть складывавшуюся ситуацию. Через три дня был опубликован новый проект Конституции РФ, в который была включена ст. 129, предложенная группой ученых-правоведов. Однако положение о том, что прокуратуре в Конституции должна быть отведена отдельная глава, было упущено. В принятой 12 декабря 1993 г. путем всенародного голосования Конституции Российской Федерации ст. 129 о прокуратуре была включена в главу "Судебная власть". Позднее, в ноябре 1995 г., были внесены изменения и дополнения в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации", которые уже более детально определяли функции и задачи прокуратуры. На сегодняшний день Конституция РФ (1993 г.) и Федеральный закон "О прокуратуре РФ" (с изменениями и дополнениями 1995 г.) являются основными законодательными актами, регламентирующими работу прокуратуры.

Прошло уже достаточно времени, чтобы увидеть на практике пробелы и недостатки действующего законодательства о прокуратуре. Фактически в Конституции РФ 1993 г. допущено "двойное" подчинение, которого не допустил В.И. Ленин в 1922 г. Часть 3 ст. 129 Конституции РФ гласит: "Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с ее субъектами". Норма данной статьи при применении ее на практике способствует усилению существующих объективных противоречий между некоторыми региональными и федеральными интересами, что тесно связано с одним из коренных вопросов в сфере организации деятельности прокуратуры - назначением на должность прокуроров субъектов РФ.

Конституция РФ ввела процедуру согласования Генеральным прокурором РФ с субъектами РФ при назначении им на должность прокурора субъекта РФ. Закон "О прокуратуре РФ" развивает это положение указанием о согласовании с органами государственной власти субъектов РФ. Более подробная конкретизация этих вопросов определяется конституциями, уставами субъектов РФ.

1. **Место прокуратуры в системе государственной власти**

Хотя в Конституции РФ ст. 129 и находится в главе "Судебная власть", фактически, как известно, прокуратура не входит в систему судебных органов. Об этом свидетельствуют ч. 1 ст. 129 Конституции РФ: "Прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации", а также ч. 1 ст. 1 Федерального Закона "О прокуратуре РФ", которая гласит: "Прокуратура Российской Федерации - единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на ее территории законов". Из текста вышеуказанных статей следует, что прокуратура представляет собой независимую от других систему государственных органов - она не входит в систему органов ни законодательной, ни исполнительной, ни судебной властей, по существу являясь самостоятельной (четвертой) ветвью государственной власти.

В Конституции РФ закреплен принцип разделения властей, основоположником которого является Ш.-Л. Монтескье, как и в конституциях некоторых стран Западной Европы. Сущность данного принципа заключается в том, что законодательная, исполнительная и судебная деятельность государства рассматриваются как три самостоятельные власти, которые должны находиться в руках независимых органов государства, с тем чтобы они взаимно сдерживали и уравновешивали друг друга, что необходимо для ограждения граждан от произвола, источником которого является сосредоточение всех властей в одном органе. Монтескье развивал идею закономерного развития всего в мире, в том числе человеческих действий, и требовал от законодателя считаться с "общим духом своего народа". Он призывал даже при проведении реформ не стесняться без нужды и нравов и привычек народа, не стремиться непременно исправить все. Законы одного народа не подходят другому, живущему в иных условиях. Об этом он писал в своем труде "О духе законов".

Советские ученые С.Г. Новиков и М.Ю. Рагинский представляли "сущность прокуратуры и ее отличие от других органов государства так, что, *во-первых*, она не имеет ни законодательных, ни административных, ни судебных функций, *во-вторых*, не вмешивается непосредственно в оперативно-хозяйственную и организаторскую деятельность органов, за законностью действий которых она осуществляет надзор, и, *в-третьих*, не подвергает деятельность и акты соответствующих органов государственного управления оценке с точки зрения практической целесообразности, а лишь осуществляет надзор за тем, чтобы государственные органы, общественные организации, должностные лица и граждане не допускали нарушений закона"[[5]](#footnote-5). А по мнению М.Н. Маршунова: "...Надзор означает деятельность только по оценке соответствия законам актов и действий поднадзорных органов, организаций, должностных лиц; контроль как элемент управленческого процесса, помимо оценки законности, включает и оценку целесообразности тех или иных решений, и возможность в силу этого непосредственного вмешательства в деятельность контролируемых органов. Поэтому необходимо четко разграничивать надзорные полномочия прокурора, по общему правилу исключающие возможность непосредственного вмешательства в конкретную деятельность, законность которой оценивается, и контрольные полномочия органов управления, предусматривающие такую возможность... Таким образом сфера деятельности прокурорских и контролирующих органов различны..."[[6]](#footnote-6)

Из сказанного представляется возможным сделать вывод: исследователи прокуратуры на протяжении многих десятков лет не расходились во мнении, что прокуратура представляет собой уникальный элемент в системе российского государственного механизма, который, не вмешиваясь в практическую деятельность тех или иных органов, осуществляет повсеместный надзор за законностью их действий. Такого механизма не было и нет сегодня в большинстве стран, в том числе и в Западной Европе. Это было и есть отличительная черта России, которую нужно во что бы то ни стало сохранить и развивать.

Необходимо поставить вопрос об укреплении правового статуса прокуратуры, конституционном определении ее функций, расширении ее полномочий и степени их императивности. Требует также разработки вопрос более четкого определения границ и предмета прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, в частности в отношении оснований вмешательства прокурора в дела экономические. Представляется необоснованным ограничение поводов прокурорского надзора только получением информации о фактах нарушения законов. В этой связи не получило своего развития такое направление деятельности прокурора, как выявление причин и условий, способствующих нарушениям закона и принятию мер к их устранению, а также аналитическая и профилактическая деятельность органов прокуратуры.

При разработке изменений и дополнений в законодательство о прокуратуре необходимо учесть тот факт, что надзорные функции обязательно предполагают наличие властных полномочий, без которых первые не могут быть и не будут реализованы. Следует иметь в виду и тот факт, учитывая исторический опыт, что прокуратура должна быть вне местных влияний - безусловно, если государство хочет иметь единую законность. Но для этого нужно решить этот важнейший вопрос на конституционном уровне: прокуратуре должна быть отведена в Конституции РФ отдельная глава - необходимо признать за ней самостоятельное место в системе государственных органов России. Как высказался один из виднейших исследователей истории прокуратуры, автор многих научных трудов в этой области А.Г. Звягинцев: "...Если посмотреть в глубь веков, то смело можно сказать - долгое время Россия жила и развивалась не по Монтескье - прокуратура на значительном историческом промежутке фактически была самостоятельной ветвью власти. Не видеть этого сегодня - значит не только не знать своего прошлого, но и не понимать настоящего, когда Россия, как никогда в уходящем веке, нуждается в сильных рычагах власти".

1. **Прокуратура на современном этапе**

Развитие российской правовой системы в последние годы идет по пути повышения правоохранительной и правовосстановительной роли суда, усиления гарантий личности. Судебная реформа ориентируется на приоритет суда в системе правоохранительных органов РФ, предполагается, что суд будет выполнять роль арбитра при разрешении гражданских, уголовных и арбитражных дел, судебные органы, получая все больше полномочий по вопросам защиты прав личности в соответствии с законом, перестают выполнять задачи борьбы с преступностью и правонарушениями, уголовного преследования.

В связи с этим неуклонно растет роль прокуратуры в деле осуществления борьбы с нарушениями закона, охраны правопорядка, надзора за соблюдением прав и свобод человека.

В настоящее время прокуратура, являясь единой централизованной системой органов, осуществляет надзор за соблюдением и исполнением законов, действующих на территории РФ, осуществляет уголовное преследование, координирует деятельность различных органов по борьбе с преступностью. Деятельность прокуратуры регламентируется Конституцией РФ, Законом «О прокуратуре РФ» от 17 ноября 1995 года, Уголовно-процессуальным, Гражданско-процессуальным и Арбитражно-процессуальными кодексами, другими нормативными актами.

По своей сущности прокурорский надзор как специфический вид государственной деятельности един. Это единство обусловлено едиными для всей системы прокуратуры РФ целями, единством системы прокуратуры, единством правовой базы деятельности прокуратуры. Однако в самом процессе прокурорского надзора имеются существенные различия. Эти различия в осуществлении единого прокурорского надзора порождены особенностями законодательства, за исполнением которого осуществляется надзор, и особенностями, различием субъектов, исполняющих это законодательство и, вследствие этого, различием в полномочиях прокуроров.

В соответствии с этим в едином прокурорском надзоре выделяются следующие отрасли прокурорского надзора.

1. Надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов и соответствием законам издаваемых правовых актов.

Характеризуя эту отрасль прокурорского надзора, следует прежде всего отметить необыкновенную широту предмета надзора. В предмет данной отрасли надзора входит соблюдение Конституции РФ и огромного количества чрезвычайно разнообразных по содержанию законов, а также законность издаваемых правовых актов. Их многочисленность и разнообразие не позволяют хоть в какой-то мере назвать их основные виды. Поэтому в ст. 21 Закона о прокуратуре о предмете надзора этой отрасли сказано лишь в самой общей форме: «соблюдение Конституции Российской Федерации» и «исполнение законов действующих на территории Российской Федерации».

Более подробно в Законе о прокуратуре характеризуется предмет надзора в части субъектов, исполняющих законы. Хотя и здесь многочисленность и разнообразие этих субъектов позволили ограничиться перечислением только их видов. Согласно ст. 21 Закона о прокуратуре ими являются: а) федеральные министерства; б) государственные комитеты, службы и иные федеральные органы исполнительной власти; в) представительные (законодательные) и исполнительные органов государственной власти субъектов РФ; г) органы местного самоуправления; д) органы военного управления; е) органы контроля; ж) должностные лица перечисленных органов; з) органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций. Нет нужды еще раз подчеркивать многочисленность этих субъектов, их разнообразие и специфику их деятельности.

В связи с чрезвычайной широтой предмета рассматриваемой отрасли прокурорского надзора в ее пределах на практике выделяются дополнительные, более узкие направления (подотрасли), например, надзор за исполнением законов в социальной сфере, в сфере исполнения законодательства о несовершеннолетних, в сфере природоохранного законодательства и т.д. названное направление отрасли прокурорского надзора осуществляется в двух формах. Согласно ст. 21 Закона о прокуратуре прокурорский надзор осуществляется не только за соблюдением конституции РФ и исполнением законов, но и за соответствием законам издаваемых перечисленными в этой статье субъектами правовых актов.

Устанавливая право и обязанность прокуроров осуществлять надзор за законностью правовых актов, Закон о прокуратуре (ст. 21) не конкретизирует ни законы, которым должны соответствовать правовые акты, ни виды этих актов. Установлено только, что эти акты издаются субъектами исполнения законов, перечисленными в той же ст. 21 Закона о прокуратуре. При этом следует иметь в виду, что проверке законности подлежат только правовые акты, т.е. акты порождающие, прекращающие или изменяющие правовые отношения.

2. Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Надзор в этом направлении осуществляется за исполнением законов федеральным министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций. Специфика этой отрасли прокурорского надзора определяется сферой общественных отношений, связанных с правами и свободами граждан.

В предмет данной отрасли прокурорского надзора входит соблюдение норм Конституции РФ, определяющих права и свободы граждан и исполнение большого числа законов, объединенных сферой регулирования прав и свобод человека и гражданина. Непосредственно исполняют эти нормативные акты организации, учреждения, их должностные лица, а также руководители коммерческих и некоммерческих организаций и их органы управления.

Характеризуя эту отрасль прокурорского надзора, следует особо подчеркнуть ее приоритетность как отражение и важный путь реализации государственной политики в области защиты прав и свободы человека и гражданина в Российской Федерации.

3. Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Эта отрасль выделена из единого прокурорского надзора в связи с исключительной важностью для каждого гражданина и государства деятельностью органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, спецификой этой деятельности и комплексом законов, ее регулирующих. Названные виды деятельности затрагивают важнейшие права и свободы граждан, их нарушения влекут за собой тяжелые, иногда непоправимые последствия для граждан, могут причинять им невосполнимый вред. Вот почему государство сочло необходимым закрепить в Законе о прокуратуре деятельность прокуроров по надзору за исполнением законов названными органами в самостоятельную отрасль надзора, подчеркивая тем самым ее особую важность.

Данная отрасль прокурорского надзора призвана обеспечить на только законные права и свободы граждан, но и интересы государства. В случаях совершения преступлений, посягающих непосредственно на интересы государства (государственную федеральную собственность, порядок управления, правосудие и др.), прокурор, осуществляя надзор за исполнением законов, требует от органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, своевременного и полного расследования, установления размеров причиненного ущерба и принятия мер к его возмещению и т.д., тем самым защищая интересы государства.

Важно отметить, что осуществление прокурорского надзора в рассматриваемой сфере призвано обеспечивать права и свободы не только лиц, совершивших преступление, но и потерпевших от конкретного преступления, а также права и свободы иных законопослушных граждан, о чем на практике иногда забывается.

4. Надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания и заключенных под стражу. Выделение этой отрасли из единого прокурорского надзора, как и в предыдущем случае, объясняется исключительной важностью специфического комплекса законов, регулирующих права и свободы граждан, задержанных в связи с подозрением в совершении преступления, заключенных под стражу или отбывающих наказание, особенностями деятельности органов, исполняющих эти законы. Режим законности распространяется не только на дознание, предварительное следствие и оперативно-розыскную деятельность. Лица, чья вина в совершении преступления установлена судом, к которым уже применяются меры наказания, также имеют права и свободы. Эти права и свободы определены и четко регулируются специальным законодательством. Соблюдение этих прав и свобод лиц, отбывающих наказание, не менее важно, чем соблюдение прав и свобод законопослушных граждан. Вот почему в условиях строительства правового государства прокурорский надзор в этом направлении приобретает особо актуальное значение, ибо отражает политику государства в рассматриваемой сфере общественных отношений.

Закон о прокуратуре предусматривает осуществление надзора за исполнением законов, регламентирующих права и свободы не только осужденных, но и лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступления, в случае их задержания или заключения под стражу. Так как пи этом вина указанных лиц еще не установлена судом, прокурорский надзор должен выступать гарантией законности осуществленного ограничения свободы этих граждан. В этом также просматривается двуединая задача прокурорского надзора – обеспечение прав и свобод граждан и интересов государства.

В связи с принятием федеральных законов от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» и от 21 июля 1997 г. № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве», а также согласно п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре прокуратура РФ осуществляет надзор за исполнением законов судебными приставами. Эту деятельность можно рассматривать как часть прокурорского надзора за исполнением законов государственными органами, исполняющими приговоры и иные решения судов.

Отличительной чертой данной надзорной деятельности прокуратуры является то, что законодателем четко определены субъекты, исполняющие требования законов, а именно судебные приставы. Характеристика судебных приставов, их виды, задачи и полномочия определены в названном выше Федеральном законе «О судебных приставах». Предметом рассматриваемого надзора является исполнение федеральных законов «О судебных приставах» и «Об исполнительном производстве».

Объектами данного надзора являются подразделения службы судебных приставов. К ним относятся: департамент судебных приставов Министерства юстиции РФ, служба военных приставов Управления военных судов Министерства юстиции РФ, службы судебных приставов органов юстиции субъектов РФ, районные, межрайонные или соответствующие им согласно административно-территориальному делению субъектов РФ подразделения судебных приставов.

Перечисленные субъекты и объекты надзора относятся к системе Министерства юстиции РФ, это объединяет их с администрацией органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера.

Определенным исключением из этого является деятельность службы судебных приставов в Конституционном Суде РФ, Верховном Суде РФ и Высшем Арбитражном Суде РФ, чья деятельность определяется не только вышеназванными законами, но и федеральными конституционными законами об этих судах.

Основной задачей рассматриваемого прокурорского надзора является обеспечение законности в деятельности судебных приставов, а также защита прав и законных интересов физических и юридических лиц, относительно которых были приняты судебные акты.

5. Самостоятельным направлением в деятельности прокуроров является их участие в рассмотрении дел судами. Согласно Закону о прокуратуре (ст. 35, 36, 39) прокурор участвует в рассмотрении уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел.

Это направление состоит из надзорной и иной, ненадзорной деятельности прокурора. В соответствии с требованиями Закона о прокуратуре прокурор, участвуя в рассмотрении уголовных, гражданских и иных дел, осуществляет две основные функции. *Первая* – он принимает непосредственное участие в производстве по конкретным уголовным, гражданским, арбитражным и административным делам. С учетом положений судебной реформы и принятого на ее основе нового процессуального законодательства о состязательности судебного процесса в этих случаях прокурор выступает в качестве равноправного участника, со стороны уголовного, гражданского или арбитражного судопроизводства.

*Вторая функция* прокурора состоит в прокурорском надзоре за законностью решений, приговоров, определений и постановлений суда. Реализация этой функции, закрепленной в п.1 ст.36 Закона о прокуратуре, предполагает право и обязанность прокурора опротестовать или обжаловать установленном порядке указанные акты в случаях выявления их незаконности или необоснованности.

Осуществление указанных функций прокурором преследует решение нескольких задач. Наиболее важные из них: защита прав и свобод человека и гражданина, защита охраняемых законов интересов общества и государства, защита предприятий, организаций и иных юридических лиц.

Решение поставленных задач в процессе участия прокурора в рассмотрении конкретных дел или осуществлении надзора за законностью издаваемых судом правовых актов осуществляется путем применения предоставленных прокурору законом полномочий.

В п. 4 ст. 35 Закона о прокуратуре сказано, что полномочия прокурора, участвующего в судебном рассмотрении дел, определяются процессуальным законодательством РФ. К сказанному следует добавить, что полномочия прокурора, не участвующего в судебном рассмотрении дел, но проверяющего законность решений суда по этим делам (например, в порядке надзора), также регламентируется процессуальным законодательством.

Помимо этого ряд полномочий прокурора прямо предусмотрен в самом Законе о прокуратуре. Так, в соответствии со ст. 35 названного Закона прокурор имеет право:

1. Участвовать в рассмотрении дел судами.

2. Осуществлять уголовное преследование в суде.

3. Выступать в качестве государственного обвинителя в суде. Это полномочие может показаться аналогичным предыдущему. Однако следует иметь в виду, что осуществляя уголовное преследование в суде, в процессе судопроизводства, прокурор может изменить свою позицию относительно виновности подсудимых и отказаться от обвинения, от выступления в качестве государственного обвинителя.

4. Обратиться в суд с заявлением. Это полномочие предполагает возможность для прокурора обратиться в суд с заявлением о признании правовых актов должностных лиц незаконными и, следовательно, недействительными; с исковыми заявлениями с целью защиты материальных и иных интересов отдельных граждан, групп населения или юридических лиц.

5. Вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства. В данном случае закон не конкретизирует, в какое дело может вступить прокурор: уголовное, гражданское и т.д. Совершенно очевидно, что вступление прокурора в уже начатый процесс судопроизводства требует соблюдения определенных требований, установленных соответствующим процессуальным законодательством.

6. Опротестовать или обжаловать в вышестоящий суд не вступившее в законную силу незаконное или необоснованное решение, приговор, определение или постановление суда (п. 1 ст. 36 Закона о прокуратуре). Порядок применения этого полномочия регулируется процессуальным законодательством.

7. Опротестовать вступившие в законную силу решение, приговор, определение или постановление суда по любому делу (п.2 ст. 36). Основания, форма и условия применения этого полномочия, как и предыдущего, довольно существенно различаются в зависимости от того, каким процессуальным законодательством оно регламентируется.

Генеральный прокурор РФ имеет право:

8. Участвовать в заседаниях Верховного Суда Р и Высшего Арбитражного Суда РФ. Конкретные формы и основания этого полномочия регламентированы соответствующим процессуальным законодательством.

9. Обращаться в Конституционный суд РФ в связи с нарушением или возможностью нарушений конституционных прав и свобод граждан примененным или подлежащим применению каким-либо законом. Закон о прокуратуре не указывает, какой закон может нарушить или уже нарушает конституционные права и свободы граждан. Поэтому можно считать, что законодатель имел в виду любой закон, принятый на территории российской Федерации, в том числе как федеральный, так и закон субъекта РФ.

10. Обращаться с представлением в Пленум Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ о даче судам разъяснений по вопросам судебной практики по гражданским, арбитражным, уголовным и административным делам (ст. 39).

Помимо рассмотренных выше основных направлений прокурорского надзора, органы прокуратуры в соответствии со ст. 1 Закона о прокуратуре координируют деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью; принимают участие в правотворческой деятельности; рассматривают и разрешают заявления, жалобы и иные обращения граждан, поступившие в прокуратуру; принимают участие в профилактической работе.

**ΙΙΙ. Заключение**

В начале 90-х гг. в связи с разработкой проекта Конституции РФ сложившаяся система органов прокуратуры к тому времени оказалась под угрозой кардинального реформирования. В юридической литературе стали активно отстаивать идею (в числе авторов были некоторые члены рабочей группы, готовившей проект Конституции РФ) ограничения функции прокуратуры уголовным преследованием, надзором за дознанием и предварительным следствием, а также поддержанием обвинения в судах. Раздавались голоса за ликвидацию прокуратуры как самостоятельной системы надзорных органов и вхождение их в структуру Министерства юстиции РФ.

Эта позиция не нашла поддержки у законодателя. Но ее отголоски сказались на содержании конституционных норм, касавшихся прокуратуры. В Конституции РФ 1993 г. речь идет о прокуратуре лишь в одной статье, причем помещенной в главу 7 «Судебная власть».

Основная идея реформаторов, согласно которой с усилением роли судебной власти в стране сама по себе отпадет необходимость реализации правозащитной функции прокуратуры, - по меньшей мере - непродуманна. Институт прокурорской власти в любом государстве связан в первую очередь с его культурно-историческими традициями. Прокуратура - столь специфичный институт государственной власти, что при решении вопроса о целесообразности его существования прежде всего необходимо учитывать общественный интерес, а потом - теоретико-правовые устремления. Количество обращений граждан в прокуратуру в десятки раз превышает количество аналогичных обращений за судебной защитой. Подобная ситуация объясняется доступностью и оперативностью, по сравнению с судом, прокуратуры. Для обращения в ее органы не требуется соблюдения каких-либо специальных процедур, денежных затрат. В условиях господства рыночных отношений, когда деятельность российской адвокатуры во многом подчинена коммерческим интересам,правозащитная роль прокуратуры очевидна.

**Использованная литература:**

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Элит, 2004

2. Чувилев А.А. Прокурорский надзор в Российской Федерации. – М.: Юрист, 2000

3. Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор. – М.: Юрайт, 2001

4. Качалов В.И. Прокурорский надзор в Российской Федерации. – М.: Юриспруденция, 2000

5. Сырых В.М. История государства и права России. Советский и современный периоды. – М.: Юрист, 1999

6. Кони А.Ф. Избранные произведения. – М.: 1980

7. Мокичев К.А. История советской прокуратуры в важнейших документах.- М.: 1990

8. Горбачев М. С. Перестройка и новое мышление. – М.: 1998

9. Степанков В. – Предназначение прокуратуры – стоять на страже закона // Законность, 1993, №3

10. Становление правового государства и функции прокуратуры // Законность, 1994, №6

1. Свод Установлений РСФСР. 1917. № 4. Ст. 50. Советская прокуратура. Очерки истории. М, 1993. См.: История советской прокуратуры в важнейших документах/ под ред. К.А. Мокичева. М, 1952. [↑](#footnote-ref-1)
2. 1 Свод Установлений РСФСР. 1917. № 4. Ст. 50. Советская прокуратура. Очерки истории. М, 1993. См.: История советской прокуратуры в важнейших документах/ под ред. К.А. Мокичева. М, 1952. [↑](#footnote-ref-2)
3. 2 Впервые напечатано 23 апреля 1925 г. в "Правде", № 91. См.: Советская прокуратура. Очерки истории. Известия ВЦИК. 1922. № 132. [↑](#footnote-ref-3)
4. Степанков В. Предназначение прокуратуры – стоять на страже закона // Законность. 1993. № 3. [↑](#footnote-ref-4)
5. 1 Новиков С.Г., Рагинский М.Ю.Прокуратура в системе советского государственного аппарата // Правоведение. 1974. № 3. [↑](#footnote-ref-5)
6. 2 Маршунов М.Н.Комментарий к закону о прокуратуре РФ (Научно-практические рекомендации). М.-СПб., 1998. [↑](#footnote-ref-6)