**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Саратовская государственная академия права**

**Поволжский региональный юридический институт**

**Кафедра теории государства и права**

**Теория государства и права**

**Прокурорский надзор как гарантия законности в российском государстве**

## /Курсовая работа/

**Выполнил:**

студент 1 курса 108 группы

дневного отделения

***\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\****

**Преподаватель:**

***к.ю.н., Циболенко О.И.***

**Саратов – 2003**

**СОДЕРЖАНИЕ**

**Введение** ……………………………………………………………………... 3

**1. Понятие, основные принципы и гарантии законности** …............. 5

**2. Прокурорский надзор: понятие, особенности организации**

**и деятельности прокуратуры** ……………………….……………… 10

**3.** **Надзор за соблюдением законности, прав и свобод**

**человека и гражданина** …………………………................................. 15

**Заключение** …………………………………………………………………. 24

**Библиография** …………………………………………………………….... 26

**Введение**

Проблема *законности* – одна из центральных в общей тео­рии государства и права. Актуальность ее очевидна как в теоре­тическом, так и в практическом плане. В советской юридической науке можно отметить целый ряд работ, посвященных данной категории[[1]](#footnote-1).

На разных этапах развития общей теории права одни исследователи стремились доказать, что социалистическая законность – лишь метод государственного руководства обществом, другие – что только принцип. Введение такого удачного понятия для характеристики состояния господства законности в социалистическом обществе, как «режим законности» (Н.Г. Александровым, затем И.С. Самощенко), вызывало возражения со стороны тех, кто настаивал на монистическом подходе: или метод, способ, или принцип.

Законность как общественный феномен – результат взаимо­действия различных факторов, которые и определяют ее приро­ду. Следовательно, теоретическая концепция законности должна быть некоторым эмпирическим обобщением, не противоречащим человеческому опыту. Это подчеркивает объективный характер явления и исключает вероятность субъективно-идеалистического его толкования.

При исследовании законности практически все ученые столкнулись с проблемой: необходимо ли включать в понятие законности сам закон? По этому пути с большей или меньшей решительностью пошло немало теоретиков права, пытавшихся предложить «всеохватывающее» его определение.

Первоначальная схема соотношения «закон – законность» рассматривала закон как «нормативную основу», «нормативную предпосылку» законности. «Действующее советское законодательство есть основа советской социалистической законности», указывал М.С. Строгович[[2]](#footnote-2).

Однако, по мнению А.Б. Лисюткина, такое понимание законности неосновательно сужает эту правовую категорию. Во-первых, такое содержание не отражает всего многообразия явлений, формирующих представления о ней; во-вторых, она не позволяет определить ее нравственную природу; в-третьих, в ней доминирует политико-юридический аспект; в-четвертых, сугубо нормативистский взгляд, связанный с предметно-функциональной характеристикой законности, нередко ведет к правовому фетишизму; в-пятых, конструируемые на такой основе дефиниции способствуют возникновению противоречий между отдельными правовыми категориями[[3]](#footnote-3).

Категория законности, также, как и многие схожие правовые явления будет мертвой конструкцией, без надлежащего закрепления гарантий ее соблюдения. Реальность законности во многом зависит от постоянного совершенствования системы гарантий. Путь от декларативности к реальности законности в общественной системе лежит через эффективность гарантий, т.е. через совершенствование специальных юридических средств укрепления законности. В данной курсовой работе рассматривается прокурорский надзор как гарантия законности в российском государстве.

**1. Понятие, основные принципы и гарантии законности**

Можно сформулировать следующее определение законности: ***законность*** *– политико-правовое явление, характеризую­щее процесс совершенствования государственно-правовой фор­мы организации общества и реализации идеи социальной спра­ведливости путем строгого и неуклонного соблюдения и исполне­ния действующего законодательства*[[4]](#footnote-4).

Законность базируется на ряде принципов. ***Принципы законности*** – это обусловленная закономерностями общественного развития система идей и взглядов, которые при­обретают качество исходного начала в формировании мотивов правомерного поведения и внутреннего убеждения относительно необходимости соблюдения законов и иных нормативных актов. В качестве основных можно выделить следующие принципы:

1) единство законности;

2) гарантированность основных прав и свобод граждан;

3) неотвратимость нака­зания за совершенное правонарушение;

4) недопустимость про­тивопоставления законности и целесообразности;

5) взаимосвязь законности и культурности.

По поводу принципа единства законности надо заметить, что его предпосылками являются наличие авторитетной легитимной государственной власти и единой правовой системы общества. Именно степень общности этих институтов определяет эффектив­ность и содержательность данного принципа. Содержание указанного принципа составляют общеобязате­льность требования действующего законодательства для всех субъектов правовых отношений, единообразное понимание юри­дических критериев оценки поведения участников отношений, их толкования и применения.

Гарантированность основных прав и свобод человека – один из важнейших принципов не только законности, но и права. Его роль обусловлена значимостью личных и групповых интересов, их реализацией.

Принцип неотвратимости наказания за совершенное право­нарушение характеризует юридическую природу законности и определяется деятельностью общественных и государственных институтов по ее осуществлению. Его суть заключается в том, что любое противоправное деяние должно быть своевременно раскрыто, а виновные в его совершении понести адекватно соде­янному наказание.

Существенное значение для понимания законности имеет принцип недопустимости противопоставления законности и целе­сообразности. Он указывает на политико-правовую сущность рассматриваемого явления. А для участников отношений в со­ответствии с нормами права предоставляет возможность при­нять наиболее целесообразное решение и вариант поведения применительно к фактическим обстоятельствам и в рамках за­кона.

Наиболее концентрированное выражение нравственная при­рода законности находит в ее взаимосвязи с культурой. За­конность не может ни развиваться, ни функционировать без опо­ры на достижения человеческих знаний. Общая и правовая культура выступают важнейшей социальной основой законно­сти. Но и законность в свою очередь является одной из политико-правовых предпосылок формирования культуры общества. В этом состоит назначение данного принципа.

***Гарантии законности*** – это обусловленная закономерностями общественного развития система условии и средств, обеспечивающая процесс реализации законности и тем самым формирую­щая такую упорядоченность социальных отношений, которая способствует движению страны к состоянию демократии.

Гарантии законности выражают все многообразие и богатство связей существующих в обществе. Поэтому в литературе их подразделяют на две группы: общие и специальные. К первому виду относятся экономические, политико-идеологические, нравственно-духовные, а ко второму – собственно юридические.

Определяющее значение среди них имеют экономические и политико-идеологические: различные виды собственности и соответствующий им способ производства, бескризисное развитие хозяйственного комплекса, уровень занятости населения в общественно полезном труде, политическая система, идеология, состояние культуры. Именно неоднозначность, противоречивость положения в этих сферах создает питательную среду для роста правонарушений, криминализации общества.

Проводимые преобразования по-новому ставят вопрос о месте и роли нравственно-духовных гарантий обеспечения законности. В кризисные периоды люди судят о результатах деятельности и поступках своих соотечественников больше с позиции моральных ценностей и национальных традиций. Совесть, честь, порядочность, сострадание имеют непреходящее значе­ние.

Если в обществе дефицит культуры, духовности, то научное руководство им заменяется импровизацией, административным нажимом, волевыми решениями. При господстве волюнтаризма игнорируются нормы права и морали, исторические традиции и обычаи. В конечном счете это приносит невосполнимый вред государству и личности.

Важным моментом являются социально-психологические аспекты соблюдения законности. Несомненно, что законность является фактором, активно воздействующим на нормативно-ценностную ориентацию личности. Универсальность принципа законности воспринимается как выражение господства социальной справедливости, как конкретное проявление обеспеченности равенства социальных возможностей. Исходя из этого гражданин демократического государства принимает закон к безоговорочному исполнению, видит в нем выражение своих представлений о справедливом и общественно полезном..

Особое значение имеет и то, что требование точного и неуклонного соблюдения законов психологически не должно восприниматься большинством людей как вынужденное подчинение закону. В литературе правильно отмечалось, что законность выступает в качестве юридического выражения полезности, приемлемости определенного вида поведения[[5]](#footnote-5). В более общем плане можно сказать, что поскольку право закрепляет общую волю народа, свободно выраженную и основанную на познанной необходимости, то, естественно, его реализация осуществляется сознательно и добровольно значительным большинством граждан.

Все вышеперечисленные общие условия обеспечения законности составляют материальную базу использования специальных (юридических) мер по охране законности. Юридические гарантии законности – это обусловленная особенностями экономического и общественного строя система условий и средств, закрепленных в действующем законодательстве и непосредственно направленных на обеспече­ние законности.

На основании изложенного можно сформулировать их общие черты: они обусловлены социально-экономическим и государст­венно-правовым развитием общества и природой законности; но­сят непосредственный и целевой характер; закреплены в дейст­вующем законодательстве; нормативно-юридической основой их применения является право.

В юридической литературе довольно подробно охарактеризован количественный и качественный состав специ­альных юридических гарантий законности. Наиболее существенными из них являются:

1) полнота и эффективность юридических норм, которые адекватно отражают основные закономерности и тенденции развития общества;

2) высокий уровень контроля и надзора за реализацией законности, направленной на своевре­менное выявление, предупреждение и пресечение правонаруше­ний;

3) эффективность мер юридической ответственности и защи­ты, ведущих к восстановлению нарушенных прав и обязанностей и оказанию воздействия на правонарушителей;

4) качественная работа компетентных органов власти по обеспечению законности в различных сферах жизнедеятельности общества;

5) постоянное совершенствование и улучшение юридической деятельности;

6) развитое правовое сознание и высокая правовая культура на­селения страны.

Совокупность вышеперечисленных условий и средств состав­ляет систему гарантий. Сами по себе, в разрозненном виде, они малоэффективны. Их практический результат может быть до­стигнут только в комплексе с другими элементами единого меха­низма реализации идеи и принципов законности, функциониро­вание которого создает реальные предпосылки для формирова­ния в обществе высокого уровня правопорядка – неотъемлемого «спутника» законности.

# 2. Прокурорский надзор: понятие, особенности организации и деятельности прокуратуры

Сегодня прокуратура – это многофункциональный орган надзора за исполнением законов, имеющий необходимую правовую и организационно – распорядительную базу, подготовленные кадры, материально – технические и иные условия для своей деятельности[[6]](#footnote-6).

 Раздел I («Общие положения») Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» дает четкое определение прокуратуре Российской Федерации и понимает ее как единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации[[7]](#footnote-7).

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 Российской Федерации осуществляет:

* надзор за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;
* надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;
* надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
* надзор за исполнением законов судебными приставами;
* надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;
* уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;
* координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Принципы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации обозначены в ст. 4 Закона:

1. Прокуратура Российской Федерации составляет единую федеральную централизованную систему органов (далее – органы прокуратуры) и учреждений и действует на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации.

2. Органы прокуратуры:

* осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории Российской Федерации законами;
* действуют гласно 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;
* информируют федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также население о состоянии законности.

3. Прокуроры и следователи органов прокуратуры (далее – прокуроры и следователи) не могут быть членами выборных и иных органов, образуемых органами государственной власти и органами местного самоуправления.

4. Прокурорские работники не могут являться членами общественных объединений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности. Создание и деятельность общественных объединений, преследующих политические цели, и их организаций в органах и учреждениях прокуратуры не допускаются. Прокуроры и следователи в своей служебной деятельности не связаны решениями общественных объединений.

5. Прокурорские работники не вправе совмещать свою основную деятельность с иной оплачиваемой или безвозмездной деятельностью, кроме преподавательской, научной и творческой.

Следует также указать на отличие прокурорской власти от иных видов власти, которое заключается в прокурорском надзоре за исполнением законов и уголовном преследовании. Говоря о последнем, следует отметить, что согласно действующему Закону о прокуратуре РФ (ст.1 ч.2) прокуратура осуществляет уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации.

Поскольку осуществление уголовного преследования является функцией государственной власти, входит в предмет деятельности органов прокуратуры согласно действующему законодательству (Закон о прокуратуре РФ, Уголовно-процессуальный кодекс), поэтому оно отнесено к видовому отличию прокурорской власти, как форме ее осуществления.

Изложенное позволяет сделать вывод, что прокурорская власть – вид государственной власти, осуществляемый в формах прокурорского надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов, а также уголовного преследования.

Как следствие, предлагаются меры законодательного характера, направленные на обеспечение нормального функционирования органов государственной власти (включая прокуратуру), единства действий всех ветвей власти, сопровождающиеся системой сдержек и противовесов.

Прокурорский надзор возникает не потому, что учреждается прокуратура а потому, что с возникновением законности в государстве появляются органически связанные между собой объективные потребности в обеспечении ее единства и к этому направлена функция надзора. И 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 их верховенства, единства и укрепления законности – явление уникальное. Эта обязанность возложена государством только на один орган – прокуратуру Российской Федерации[[8]](#footnote-8).

Надзор за исполнением законов в Российской Федерации представляет собой закономерно и в силу внутренней потребности возникший один из основных видов государственной деятельности и осуществляется он специальным органом, отличающимся по своему правовому статусу, системе построения, структуре, предмету, методу, задачам и целям деятельности, называемым «прокуратурой» и имеющим все признаки органа государственной власти. И данное явление в современной правовой системе Российской Федерации, служит прогрессивным фактором, приводящим в активное и постоянное движение все ее демократические механизмы с учетом специфики России.

Из изложенного видно, что прокурорский надзор в Российской Федерации представляет собой отдельный и самостоятельный вид основной (конституционной) деятельности государственной власти:

* осуществляемый в целях охраны и защиты законности как одной из составляющих основы конституционного строя Российской Федерации, без вмешательства во внутренние функции правоприменяющих субъектов, специально созданным органом государственной власти, имеющим специфические полномочия и не входящим ни в президентскую и ни в одну из трех ветвей власти;
* проводимый во всех сферах общественных отношений, урегулированных правом, и во всех стадиях процесса государственного преследования правонарушения – от поиска и обнаружения его до привлечения правонарушителя к законной ответственности, независимо от вида правонарушения и вида юридической ответственности, включая процесс предупреждения нарушения законности (в т.ч. и преступности), устранения их последствий[[9]](#footnote-9).

# 3. Надзор за соблюдением законности, прав и свобод человека и гражданина

Правозащитная функция органов прокуратуры – одно из зве­ньев правозащитного механизма в государстве, реализующегося специальными правовыми институтами. Многолетние статисти­ческие наблюдения свидетельствуют о безусловно активной роли органов прокуратуры в отстаивании прав и законных интересов граждан. В настоящее время число обращений граждан за защитой в органы прокуратуры превышает более чем в десять раз число обращений в суды.

 Чтобы отразить ди­намику роста таких обращений, прокурор Саратовской области Макаров А. приводил следующие цифры по Саратовской области: в 1994 г. – 14 тыс., 1995 г. – 16 тыс., 1996 г. – 18 тыс. Каждое третье из них удовлетворено. Для сравнения: в судебные инстанции области поступило жалоб на неза­конный арест, действия должност­ных лиц, административные взы­скания и т. д. менее 2,8 тыс.[[10]](#footnote-10)

Всего же по протестам прокуроров, например, в 1996 году отменено свыше 60 тысяч актов органов власти, управления и контроля, грубо нарушающих права и свободы граждан[[11]](#footnote-11). При этом четверть этих актов издается в системе местного самоуправления.

Юристы отмечают расширяющийся в ряде субъектов Федерации процесс деваль­вации провозглашенных в стране прав и свобод. В первую очередь это попытки региональных властей ограничит права граждан, установленные Конституцией Российской Федерации (права работников несовершеннолетних, предпринимателей), и в то же время неправомерно расширить сферу использования мер административного принуждения. Чаще всего нарушается налого­вое, земельное, жилищное, трудо­вое, административное законодатель­ство, а также законы, предусматри­вающие предоставление льгот граж­данам. Нередко издаются правовые акты, неправомерно ограничиваю­щие права и свободы граждан, уста­навливаются не предусмотренные законом штрафы, налоги, сборы[[12]](#footnote-12).

Прокурорский надзор в данном случае служит дополнительной гарантией справедливого распределения социальных возможностей, защиты политических, экономических, культурных и иных прав гражданина и человека.

Конституцией РФ закреплены такие важнейшие принципы правового статуса личности, как: равноправие; неотчуждаемость прав и свобод; непосредственное действие прав и свобод; гарантированность прав, свобод и обязанностей; запрещение злоупотребления правами и обязанностями; запрещение на незаконное ограничение конституционных прав и свобод.

В статье 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» № 168-ФЗ от 17 ноября 1995 г. сказано, что деятельность прокуратуры подчинена решению главной задачи: обеспечению верховенства закона, единства, укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Функция надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина обособлена в специальную главу Закона (статья 26, 27), что на деле не означает противопоставления надзорной деятельности по защите публичного интереса. И законодатель, и социальная практика исходят из единства прав и обязанностей граждан, их коллективов.

Осущест­вляющие надзор за соблюдением прав и свобод прокуроры обязаны ощущать грань дозволенного как со стороны граж­дан, так и со стороны государственных органов. Права, как известно, всегда связаны с определенными обязанностя­ми. Однако во всех случаях должен торжествовать принцип: «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» (ч. 3 статьи 55 Конституции РФ). Эта статья является принципиально важной для определения предмета надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Все иные ограничения прав и свобод не основаны на законе и требуют безотлагательного реагирования со стороны прокурора.

Главным принципом, определяющим содержание надзорной деятельности, служит принцип формального юридического равенства, трансформирующийся в равенство прав, равенство обязан­ностей, равенство перед законом и судом. Обязанность государства, а, следовательно, и его органов защи­щать права и свободы гражданина от своеволия в обществе, вбирающего в себя не только образцы правомерного поведения, но и ложно понятые, подчас намеренно искаженные ценности, испове­дуемые узкими группами граждан, пытающихся корпоративную мораль противопоставить общественной, не говоря уже о крайних формах индивидуального эгоизма.

Генеральная прокуратура РФ на­целивает подчиненных прокуроров избегать дублирования судебных ор­ганов, роль которых в защите прав и свобод граждан первостепенная и в конечном счете решающая. По общему правилу прокуроры подключаются к этой работе в случа­ях, когда требуется без всяких на то отлагательств применить специальные, только им предоставленные полномо­чия в защиту публичных интересов (неопределенного круга лиц) либо в защиту отдельных категорий граж­дан, лишенных в силу объективных причин возможности самостоятельно отстаивать свои права в суде. Причём эти полномочия минимальны, их при­менение открыто для обсуждения и может быть оспорено в суде.

Среди специальных полномочий прокурора – опротестование неза­конных правовых актов, направление заявлении в суды (арбитражные суды), внесение представлений об устранении нарушений правовых норм, возбуждение уголовных дел и производств об административных правонарушениях в отношении до­лжностных лиц, нарушающих права граждан.

Наиболее полно определил усло­вия прокурорского вмешательства приказ Генерального прокурора РФ от 22 мая 1996 г. «Об организации прокурорского надзора за исполнени­ем законов, соблюдением прав и сво­бод человека и гражданина». Он устанавливает, что прокурорские проверки могут проводиться только на основании поступившей информа­ции о допущенных правонарушени­ях, требующих использования специ­альных полномочий прокурора, и, как правило, для защиты общезначи­мых или государственных интересов, прав и гарантий групп населения, трудовых коллективов, репрессиро­ванных, малочисленных народов, граждан, нуждающихся в особой со­циальной и правовой охране.

В предмет надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина входят конституционные права и свободы, т.е. права, относящиеся к каждому человеку и гражданину. Эти права равны и едины для всех; они фиксируются в Конституции. Следуя общепринятым принципам и нормам международного права, традиционно конституционные права делят на три группы: личные, политические и социально-экономические. Эта классифи­кация воспроизведена и в Декларации прав и свобод человека и гражданина.

Право на жизнь, охрану государством достоинства личности, неприкосновенность личности, жилища, частной жизни образуют так называемые личные права, охраняемые всеми отраслями над­зора с учетом специфики предмета каждой. Посягательства на лич­ные права граждан в виде причинения телесных повреждений, вреда здоровью, достоинству образуют элементы уголовно наказу­емых деяний, и их защита средствами прокурорского надзора реа­лизуется чаще всего за пределами общенадзорной отрасли.

Политические права и свободы граждан связаны с наличием гражданства Российской Федерации и реализуются в рамках, уста­новленных действующим законодательством. Содержание надзорной деятельности в данном случае опреде­ляется тем, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который реализует свое право участия в управлении общими делами как непосредственно, так и через представителей (статья 32 Конституции). Это право закрепле­но также в нормах международно-правовых документов: Всеобщей дек­ларации прав человека (статья 21) и Международном пакте о гражданс­ких и политических правах (статья 25).

Формой непосредственного участия граждан в управлении слу­жат референдумы, проводимые по различным вопросам, имеющим существенное значение для жизни граждан, населяющих соответ­ствующие территории.

Федеральным законом «Об общественных объединениях» от 14 ап­реля 1995 г. законодательно урегулировано право на объединение граждан во всех сферах общественного бытия за исключением ре­лигиозных и коммерческих форм. Статья 31 Конституции РФ закрепила право граждан проводить митинги, демонстрации, шествия и пикетирования – также одного из важных политических прав. К числу политических относится право избирать и быть избран­ным в органы государственной власти и местного самоуправления.

Задачи прокурорского надзора за исполнением избирательного законодательства определены в указаниях Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах депутатов Государственной Думы» от 29 августа 1995 г. № 43/7 и «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах Президента Россий­ской Федерации» от 2 февраля 1996 г. № 6/7.

В период избирательных кампаний прокурорам предписано со­здавать рабочие группы для руководства деятельностью подчинен­ных прокуратур и осуществления взаимодействия с иными право­охранительными органами. Цель надзора – обеспечить правовыми средствами единообраз­ное исполнение законов о выборах на всех стадиях избирательного процесса, как в период подготовки, проведения избирательных кампаний, так и при подведении их итогов, с тем чтобы вовремя пресечь нарушения законодательства, не допустить в последую­щем признание выборов недействительными по указанным причи­нам.

В области защиты избирательных прав граждан задачи проку­рорского надзора должны быть сосредоточены на двух направле­ниях: надзор за соответствием федеральным законам нормативных актов, издаваемых избирательными комиссиями, и надзор за за­конностью в деятельности избирательных комиссий.

Конституция РФ (статья 30), а также Федеральный закон «Об обще­ственных объединениях» от 14 апреля 1995 г. гарантируют гражда­нам свободу общественных объединений по признаку общности интересов для решения целей, указанных в их Уставах.

Обнаружение фактов злоупотребления свободой со стороны политических партий, общественных движений, выразившихся, в частности, пропаганде через средства массовой информации за­прещенных законом идей, служит безусловным поводом для про­курорского вмешательства. Прокуроры должны принять исчерпы­вающие меры воздействия и ставить вопрос о принудительном прекращении деятельности политических партий, общественных движений перед органом государственного контроля за деятель­ностью средств массовой информации, а также об аннулировании или приостановлении лицензий печатного органа, электронных средств за нарушение Федерального закона «О средствах массо­вой информации» от 27 декабря 1991 г.

Свобода собраний, митингов, уличных шествий предоставляет­ся гражданам Конституцией для выражения политической и соци­альной позиции.

Нормативной основой реализации этого политического права граждан служит Указ Президента Российской Федерации от 25 мая 1992 г. «О порядке организации и проведения митингов и уличных шествий, демонстраций и пикетирования».

Надзорные полномочия прокурора сводятся к тому, чтобы граж­данами и органами исполнительной власти соблюдался уведоми­тельный порядок их организации, не допускалось использование шествий, демонстраций в целях, противных интересам общества и государства, не вводилось дополнительных ограничений при осу­ществлении политического волеизъявления.

Прокурорская практика изобилует примерами ненадлежащего пользования правами со стороны как граждан, так и государствен­ных органов. Самое распространенное нарушение законодательства, регла­ментирующего порядок проведения публичных акций граждан, – их стихийный характер, несоблюдение требований о предвари­тельном уведомлении. Прокурорский надзор в рассматриваемой сфере требует неос­лабного внимания, особенно в период социальных напряжений, и должен носить упреждающий характер.

Социально-экономические права человека и гражданина каса­ются важнейших сторон жизни общества и индивида.

Провозглашенную в статье 7 Конституции Российской Федерации политику государства, направленную на создание условий, обеспе­чивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, пока следует рассматривать как перспективу развития общества, стрем­ление приблизиться к стандартам индустриально развитых стран, обеспечивающих новое качество жизни. В этих целях недопустимо возвышение интересов одних за счет других, отступление от провозглашенных Конституцией прин­ципов.

Защита социально-экономических прав основана на конститу­ционном нормировании основных прав. В законодательстве за­креплен такой режим экономической деятельности, который по­зволяет обеспечить обладание каждым гражданином конституци­онно признанными правами, среди которых право на свободное использование своих способностей и имущества для занятия лю­быми не запрещенными видами деятельности и корреспондирую­щая им обязанность органов государственной регистрации не чи­нить препятствий в становлении предпринимательства.

Группу конституционных прав и свобод образуют право свобод­но избирать род деятельности и профессию (часть 1 статьи 37 Конститу­ции); право частной собственности на имущество, его всемерную охрану со стороны государства (статья 35, 36); свобода объединения граждан, в том числе для предпринимательских целей (статья 30); по­ощрение со стороны государства свободной конкуренции и огра­ничение монополистической деятельности (статья 34).

Генеральный прокурор РФ ориентирует прокуроров на охрану законных интересов прежде всего больших групп населения, на вмешательство в наиболее неблагоприятные сферы общественных отношений, такие, как трудовые правоотношения, пенсионное обеспечение, защита прав престарелых и инвалидов,

Подобные нарушения законодательства носят устойчивый и распространенный характер; их выявлению и устранению проку­роры уделяют серьезное внимание. Самый злободневный вопрос середины 90-х годов – это вопрос о невыплате заработной платы.

В указании Генерального прокурора РФ от 28 февраля 1996 г. №14/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением за­конодательства о своевременной выплате заработной платы и со­блюдением платежной дисциплины» определены цели, задачи, средства надзора в этой правовой сфере. Как свидетельствует над­зорная практика, наибольший эффект приносят в данном случае использование права на обращение в суд с заявлением в защиту прав и охраняемых законом интересов других лиц, а также обра­щение в арбитражный суд с иском в защиту государственных и общественных интересов (статья 41 ГПК РСФСР и статья 41 АПК РФ). Наработана практика использования новых полномочий – обра­щение прокуроров в суды с заявлениями на взыскание начислен­ной, но невыплаченной работникам заработной платы.

Предмет надзора за соблюдением экономических прав и свобод граждан образует также исполнение законодательных установле­ний о правомерном ограничении прав на занятие отдельными ви­дами деятельности в соответствии со статьей 55 Конституции и статьей 49 ГК РФ. Лицензирование отдельных видов деятельности – одна из га­рантий предотвращения вреда жизни, здоровью граждан из-за от­сутствия специального образования, надлежащей профессиональ­ной подготовки физических и юридических лиц – предпринима­телей. Лицензирование имеет в виду защиту публичного, т.е. общест­венного интереса.

Прокурор не должен упускать из вида и факты злоупотребления предпринимательской свободой, такие, как систематическое из­влечение прибыли некоммерческой организацией путем занятия деятельностью, не соответствующей ее уставной правоспособнос­ти, уклонения от постановки на налоговый учет и т.д. Поэтому на­ряду с проверкой соблюдения прав граждан в процессе регистра­ции такой же тщательной должна быть проверка выполнения обя­занностей перед обществом.

Неослабного внимания прокурора требуют вопросы законнос­ти применения мер государственного принуждения к предприни­мателям вследствие неисполнения ими или ненадлежащего испол­нения предписаний законодателя, совершения действий, образую­щих административно наказуемый проступок или уголовное пре­ступление. Имеется в виду законность мер привлечения к финан­совой, административной ответственности со стороны налоговых, антимонопольных органов.

Особую, охраняемую законом группу составляют права граж­дан на благоприятную среду обитания. Генеральный прокурор требует от всех прокуроров, чтобы над­зор за исполнением природоохранного законодательства воспри­нимался как одно из приоритетных направлений.

Особое значение в деле предупреждения экологических право­нарушений имеет взаимодействие органов прокуратуры с общест­венными природоохранными движениями в целях своевременного выявления самовольно возводящихся объектов в обход требований об обязательной экологической экспертизе, ненадлежащего вы­полнения контрольных полномочий территориальными органами.

**Заключение**

Практика применения Закона о прокуратуре подтверждает эффективность и государственную целесообразность перечисленных в ст. 2 этого Закона направлений прокурорской деятельности, таких как надзор за исполнением законов местными органами представительной и исполнительной власти, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов, надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, надзор за исполнением законов в местах содержания задержанных и арестованных и отбывания наказания, надзор за исполнением законов органами военного управления, воинскими частями и учреждениями, участие прокуроров в судебном разбирательстве дел и др.

Задачи прокурорского надзора – надзора за точным и единообразным исполнением законов – на современном этапе должны рассматриваться как защита граждан, общества, государства от преступных посягательств, соблюдение конституционных гарантий, прав и свобод личности в процессе следствия и дознания требуют решительного улучшения постановки прокурорского надзора за расследованием и раскрытием преступлений.

# В результате прокурорского надзора устраняются ошибки и недостатки в правоприменительной практике, ежегодно отменяется большое количество незаконных правовых актов, рассматриваются и должным образом разрешаются многочисленные жалобы и заявления граждан, восстанавливаются нарушенные права многих сотен тысяч заявителей, исправляются ошибки в работе следственных органов, пересматриваются незаконные судебные решения. Улучшение правового регулирования организации и деятельности прокуратуры, усиление роли и государственной значимости работы ее органов отвечают задачам строительства правового государства.

# В заключении можно сказать, что в соответствии с Конституцией высшей ценностей является человек, его права и свободы, которые обязаны защищать все ветви государственной власти. Отсюда вытекает и главная цель деятельности прокуратуры – правозащита. Правозащитная деятельность прокуратуры охватывает все сферы жизни общества, урегулированные законодательными актами. В деятельности прокуратуры проявляется двуединая направленность – охрана прав и законных интересов отдельного гражданина и охрана всех граждан через охрану прав и законных интересов государства, общества. Названная цель реализуется даже тогда, когда прокурор участвует в уголовном судопроизводстве: обвиняя преступника, он защищает других граждан от преступлений (одновременно он следит и за тем, чтобы права подсудимого – гражданина не были нарушены).

#

# БИБЛИОГРАФИЯ

Амирбеков К.И. Конституционные основы деятельности прокуратуры Российской Федерации // Прокурорский надзор – №6. – 2002.

1. Бессарабов В.Г. Новое в законодательстве о прокуратуре. //Законодательство. – 1999.
2. Конституция Российской Федерации // Российская Газета. – 25 декабря. – 1993.

Макаров Н. Правозащитная роль прокуратуры. // Законность. – 1997. – №9.

Мельников Н.В.. Место прокуратуры в системе органов государственной власти России // Прокурорский надзор. – №6. – 2002.

Мыцыков А. Прокуратура: проблемы развития // Прокурорский надзор. – №3. – 2000.

Правовая система социализма. Ч. 1 Понятие, структура, социальные связи. – М.: Юридическая литература, 1986.

1. Строгович М.С. Основные вопросы советской социалистической законности. – М., 1966.
2. Теория государства и права. / Под ред. Матузова Н.И., Малько А.В. – Саратов, 1995.
3. Теория государства и права. / Под. ред. Марченко М.Н. – М., 1997.

Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. №168-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации" //Собрание законодательств Российской Федерации. – 20 ноября 1995 г. – №47, ст. 4472.

1. Чурилов А. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод граждан. // Законность. – 1997. – №8.

Чурилов А., Винокуров А. Охрана прав и свобод гражданина: обеспечение международных обязательств РФ. // Законность. – 1997. – №6.

1. Крыленко Н.В. О революционной законности. М., 1932; Лунев А.Е., Студеникин С.С., Ямпольская Ц.А. Социалистическая законность в советском государственном управлении. М., 1948; Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе. М., 1955; Самощенко И.С. Охрана режима законности Советским государством. М., 1960; Строгович М.С. Основные вопросы советской социалистической законности. М., 1966; Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность: (Очерк теории). М., 1976 и др. [↑](#footnote-ref-1)
2. Строгович М.С. Основные вопросы советской социалистической законности, М., 1966, с. 96. [↑](#footnote-ref-2)
3. Теория государства и права / Под ред. Матузова Н.И., Малько А.В. – Саратов, 1995, с. 419. (Автор главы – Лисюткин А.Б.). [↑](#footnote-ref-3)
4. Теория государства и права / Под ред. Матузова Н.И., Малько А.В. – Саратов, 1995, с. 423. [↑](#footnote-ref-4)
5. Правовая система социализма. Ч. 1 Понятие, структура, социальные связи. – М.: Юридическая литература, 1986, с. 224-225. [↑](#footnote-ref-5)
6. Мыцыков А. Прокуратура: проблемы развития // Прокурорский надзор. – №3. – 2000. [↑](#footnote-ref-6)
7. Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. №168-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации" //Собрание законодательств Российской Федерации. – 20 ноября 1995 г. – №47, ст. 4472.  ст. 1. [↑](#footnote-ref-7)
8. Мельников Н.В.. Место прокуратуры в системе органов государственной власти России // Прокурорский надзор. – №6. – 2002. [↑](#footnote-ref-8)
9. Амирбеков К.И. Конституционные основы деятельности прокуратуры Российской Федерации // Прокурорский надзор – №6. – 2002. [↑](#footnote-ref-9)
10. Макаров Н. Правозащитная роль прокуратуры. // Законность. 1997. №9. С.7. [↑](#footnote-ref-10)
11. Чурилов А., Винокуров А. Охрана прав и свобод гражданина: обеспечение международных обязательств РФ. // Законность. 1997. №6. С.7. [↑](#footnote-ref-11)
12. Чурилов А. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод граждан. // Законность . 1997. №8. С.8. [↑](#footnote-ref-12)