И.В. Велиев,

доктор юридических наук

**Концепция развития органов прокуратуры в современных условиях**

**(по законодательству Российской Федерации, Азербайджанской Республики и Республики Казахстан.)**

Концептуальным вопросом законодательного регулирования организации деятельности органов прокуратуры Российской Федерации, Азербайджанской Республики и Республики Казахстан является тип прокуратуры, соответствующий потребностям рассматриваемых государств, в их стремлении построения демократического правового государства.

Обобщающий анализ социальных условий развития института прокуратуры, всей системы факторов, определяющих направление и темпы его реформирования, дает основание отметить о переходномхарактере современного общества.

Характерными для него являются нестабильность, поисковые изменения социально-экономических отношений, сложно происходящие процессы перераспределения собственности, социального расслоения, усиливающаяся криминализация экономики и коррумпированность различных звеньев государственного аппарата, пробельность, противоречивость и нестабильность законодательства, многократное увеличение числа субъектов законотворчества, ослабление централистских начал государственности, нарастающий кризис законности, беспрецедентный рост преступности, организованных ее форм. Одним из важнейших факторов, влияющих на перспективы и темпы реформирования прокуратуры, является состояние самой прокурорской системы.При его определении должны быть учтены, в первую очередь, следующие наиболее принципиальные обстоятельства[[1]](#footnote-1):

- во-первых, недопустима характеристика прокуратуры с типично ведомственных позиций, как безупречного во всех отношениях института, не подлежащего никаким изменениям. Подобная позиция, не имеющая ничего общего с реальной жизнью, привела бы к дискредитации самой попытки концептуального осмысления перспектив развития этого важного государственно-правового института.

- во-вторых, явно ошибочна и другая крайность - характеристика прокуратуры как «неотъемлемого элемента тоталитарной системы», орудия произвола, которому «нет места» в демократическом правовом государстве. В условиях тоталитарного государства все правоохранительные органы, включая и суд, несли на себе печать беззакония. Решая по большому счету вопрос о перспективах развития прокуратуры, необходимо иметь в виду, что основная функция прокуратуры - «отслеживать» нарушения закона и принимать меры по их устранению - вполне отвечает высоким стандартам правового государства.

- в-третьих, коренное изменение социально - экономических и политических устоев общества, развитие рыночных отношений, выдвижение на передний план правозащитной функции государства объективно не могут не влечь известной перестройки, функциональной и структурной реорганизации прокурорской системы, ее «вписывания» в новую систему государственности. При этом, крайне важно сохранить все то полезное, что накоплено за весь период функционирования российской и советской прокуратуры, как наследие прокуратуры государств – участников СНГ.

Особенность современной ситуации, в частности, в прокуратуре России - наличие известных пpeдпocылок для вывода о сложном тяжелом состоянии системы. Наряду с типичными, характерными для многих лет недостатками и проблемами (подмена контролирующих органов, слабая эффективность общенадзорной деятельности, борьба с преступностью, нехватка квалифицированных кадров) в последнее время появились новые: нестабильность руководства; политизация деятельности; усиливающийся отток наиболее подготовленных кадров, особенно в следственном аппарате; морально-психологическая неуверенность сотрудников, вызванная неопределенностью перспектив системы; признаки организационного ослабления прокуратуры как централизованного института, в связи с суверенизацией регионов и др[[2]](#footnote-2).

Подобное переплетение функциональных, организационных, кадровых, материально-финансовых проблем, напрямую сопряженных с объективной потребностью реформирования, во много раз увеличивает опасность разрушения системы путем необдуманных, поспешных реформ, осуществляемых под влиянием субъективных взглядов и оценок[[3]](#footnote-3).

Общая оценка социального и правового «фона» развития прокуратуры Российской Федерации, Азербайджанской Республики и Республики Казахстан, состояний прокурорской системы дает основания сделать некоторые выводы:

1. существующая правоохранительная система, включая прокуратуру, всё с большим напряжением сдерживает усиливающийся напор преступности и правонарушений и в целом нуждается в обновлении. Однако последнее не может быть сопряжено с каким-либо, пусть даже временным, ослаблением институтов правоохраны, так как это может поставить под угрозу общую способность государства реализовать поставленную цель обуздать, взять под контроль преступность.
2. многофункциональность прокуратуры, сочетание ею широкого спектра надзорных функций с уголовным преследованием, разнообразными формами взаимодействия с судебной властью во всех ее проявлениях исключает возможность скоротечного перехода к такой модели прокуратуры, которая связана только с функцией поддержания обвинения в суде. Этот переход возможен лишь в течение длительного времени и при условии передачи функций прокуратуры подготовленным структурам.
3. Ни один из происходящих в обществе процессов объективно не ориентирован на ограничение пределов, осуществляемых прокуратурой надзорных функций, как составной части общего механизма государственного контроля над исполнением законов. Усиливающаяся разбалансированность социального организма, неизбежная в условиях переходного периода, предполагает значительное возрастание интенсивности надзора и известное расширение сфер его применения.

4. Сложность и, в некоторых случаях, противоречивость законодательства, слабость механизмов его реализации требуют более эффективного использования потенциала прокуратуры в нормотворческой деятельности. В силу чрезвычайно широкого профиля своей деятельности по надзору за законностью прокуратура обладает уникальной информацией о состоянии законодательства и практики его применения, что предполагает не ослабление, а усиление роли прокуратуры в законотворческой деятельности, подготовке предложений по совершенствованию законодательства.

5. Сложившаяся в настоящее время криминогенная обстановка, угроза терроризма, широкая распространенность некриминальных правонарушений указывают на необходимость более четкой координации усилий всех правоохранительных органов с целью повышения эффективности в борьбе с преступностью, исключения параллелизма, дублирования, приводящего к ненужным затратам государственных средств. По своему месту и роли в государственном механизме, формам и методам деятельности, кадровому потенциалу прокуратура вполне способна взять на себя эту важнейшую функцию.

Прокуратуре, как органу правоохраны, принципиально важно уже на нынешнем этапе максимально использовать свой потенциал и предоставленные законом полномочия для вывода страны из кризиса, содействия развитию ростков нового, прогрессивного и утверждения, несмотря на все сложности, идей правового государства, начал и принципов законности во всех сферах жизни общества[[4]](#footnote-4).

Исходя из реалий переходного периода, нужно определить действительные возможности прокуратуры, особенно правозащитные, те сферы и пределы, в которых ее деятельность будет наиболее целесообразна и социально эффективна.

Поскольку деятельность органов прокуратуры будет определяться характером государственной политики в сфере законности, и осуществляться в ее рамках, нужно делать все для ее правильного формирования[[5]](#footnote-5).

Органы прокуратуры Азербайджанской Республики, Российской Федерации и Республики Казахстан являются одним из основных институтов системы правоохраны. На прокуратуру возложен надзор за исполнением действующих на государственной территории законов, за соответствием законам иных правовых актов, принятие мер, направленных на устранение нарушений законности, привлечение виновных к ответственности и уголовное преследование. Ответственность перед Законом и на основе Закона, исполнение и соблюдение законов выражают объективную потребность правового общества[[6]](#footnote-6).

Полностью не соответствуют жизненным реалиям попытки навязать обществу выборочное, тенденциозное представление о прокуратуре как правопреемнике органов, ответственных за преступные нарушения законности 30-х годов, приписать современной прокуратуре пороки, характерные для прошлых лет. Необходимость глубокой реформы прокуратуры, в прошлом являвшейся частью госаппарата, осуществлявшего тотальный контроль над поведением людей, была осознана, в том числе, прокурорскими кадрами, в середине 80-х годов. С тех пор стала изменяться прокурорская практика. Ученые разработали ряд новых подходов к организации и деятельности прокуратуры, нашедших свое выражение в законах о прокуратуре России, Казахстана, Украины, других государств - бывших республик СССР[[7]](#footnote-7).

Одной из важных целей деятельности прокуратуры стала защита прав и свобод граждан. Прокурорская практика впервые стала использовать уникальные возможности надзора за исполнением законов во всех сферах правоотношений для совершенствования правотворчества в государстве. Изживается подмена прокурорами контрольной деятельности других государственных органов, вмешательство в оперативно - хозяйственную и иную деятельность участников общественных отношений, соответствующую закону[[8]](#footnote-8).

Вместе с тем, развитие прокуратуры осуществляется медленнее, чем это нужно обществу, с ошибками и отступлениями в поисках конкретных путей решения новых задач. Необходимо придать этому процессу динамику и большую эффективность, четко определив его стадии. При этом, однако, концептуально важное значение имеет осознание и последовательное проведение в жизнь следующего принципа: развитие прокуратуры - это процесс, продолжающийся на протяжении всего периода формирования демократического правового государства, а не акция по ликвидации отдельных функций прокуратуры или искажения их сущности.

Говоря о месте прокуратуры в государственном механизме, следует отметить, что оно находит свое предметное воплощение в реализуемых ею функциях, которые представляют собой основные направления деятельности прокуратуры, осуществляемые с использованием специфических форм и методов в рамках точно установленных законом полномочий (компетенции).

Перечень функций прокуратуры на различных этапах развития государства не остается неизменным. Их набор зависит от известных социальных и правовых условий развития общества и государства, а также конституционно закрепленного места прокуратуры в системе государственного механизма.

Учет названных обстоятельств позволяет отметить, что потребностям переходного периода в основном соответствует прокуратура многофункционального типа.

Потребности укрепления правовых начал в различных сферах жизни общества, усиления противодействия преступности требуют, чтобы деятельность прокуратуры оставалась многоцелевой, ориентированной на обеспечение верховенства закона и иных требований законности, прав и свобод человека и гражданина, местного самоуправления и общественных объединений, организаций и предприятий независимо от принадлежности и форм собственности[[9]](#footnote-9).

Ни одной из этих целей нельзя достичь без осуществления прокуратурой основной ее функции - надзора за исполнениемзаконов участниками общественных отношений.

В течение переходного периода прокурорский надзор продолжает оставаться наиболее целесообразной, эффективной формой высшего государственного контроля за исполнением законов, существенным элементом контрольной функции государства. Ни один из существующих государственных органов не может принятьна себя надзорную функцию прокуратуры. Ее в состоянии успешно выполнять только единая централизованная, независимая система органов прокуратуры.

Прокурорский надзор исторически сложился в России, как постоянное наблюдение прокурора за соответствием законам деятельности и правовых актов участников общественных отношений. Попытки ликвидировать или существенно ограничить «постоянно наблюдательный» характер прокурорского надзора лишает его самой сути[[10]](#footnote-10).

Прокуратура в результате специфики своей деятельности и структуры способна (и она реально это делает) объединять деятельность контролирующих органов: местных, региональных и центральных. Она способна также в известной мере объединять деятельность органов исполнительной власти[[11]](#footnote-11).

В современных условиях и на протяжении переходного периода ни одна иерархическая структура («вертикаль») органов исполнительной власти не может оптимально функционировать при наличии только контроля вышестоящих органов за исполнением законов нижестоящими учреждениями. Такой контроль дополняется надзором за соответствием законам деятельности и правовых актов каждого звена такой структуры, осуществляемым соответствующим по уровню органом единой централизованной прокурорской системы. Взаимодействие ведомственного контроля и прокурорского надзора остается надежным средством обеспечения законности в стране.Прокуратуру, в известной мере, можно рассматривать как системообразующее ядро государственного контроля[[12]](#footnote-12).Надзирая в пределах своей компетенции за исполнением законов контролирующими органами, она консолидирует и активизирует их деятельность, способствует преодолению местнических и ведомственных влияний на них, воздействия криминализированных структур, их очищению (в том числе, и путем привлечения куголовной ответственности) от недобросовестных и коррумпированных чиновников.

Прокуратура осуществляет надзор независимый, не связанный с интересами региональных, национальных, ведомственных органов, политических партий и движений, социальных групп. С этой точки зрения она может рассматриваться как достаточно объективный и нейтральный орган, основная цель которого - обеспечение законности, прав и свобод граждан, законных интересов государства и других субъектов права[[13]](#footnote-13).

В государственном контролирующем механизме нет органов, способных осуществлять эффективный независимый (неведомственный), необходимый надзор (контроль) за:

- исполнением законов в сфере государственного управления, экономической деятельности и охраны прав и свобод граждан (общий надзор);

- исполнением законов органами дознания и предварительного следствия;

- соответствием закону судебных актов;

- исполнением законов в местах содержания задержанных и предварительного заключения, при исполнении наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом;

- исполнением законов органами военного управления, воинскими частями и учреждениями.

Интересы обеспечения жизнеспособности прокуратуры подчеркивают необходимость сохранения всех сложившихся отраслей прокурорского надзора, имея в виду, что он един, поскольку охватываемые им направления тесно взаимосвязаны между собой и образуют единую систему.

Осуществление прокуратурой общего надзора наиболее часто подвергается критике, в том числе, и основывающейся на серьезных нарушениях. Речь идет о достаточно распространенной практике неоправданных и не вытекающих из их компетенции действий прокуроров, подмены ими управленческих, контрольных и иных органов, вмешательстве в хозяйственную работу. Следует отметить, что многократные попытки отдельных государственных органов четко определить пределы прокурорской деятельности в общем надзоре до сих пор не принесли желаемых результатов и не изменили практику, выходящую за пределы единичных фактов. Поскольку из этого делаются выводы о неэффективности общего надзора и необходимости его ликвидации в прокуратуре, данный аспект должен быть подвергнут обстоятельному анализу.

Вневедомственный контроль, особенно при его нынешнем состоянии, выявляет лишь незначительную часть нарушений законности. Еще меньшая их доля может дойти до суда, предупредительные возможности которого минимальны. Правоприменительная практика многих лет убедительно доказала и низкую эффективность в этом отношении учреждений Министерства юстиции. Методическое руководство с его стороны правовыми службами оказалось несостоятельным, эти службы не смогли стать по-настоящему серьезным фактором борьбы с нарушениями законности. То же следует сказать и об «эффективности» контроля Минюста за законностью правовых актов[[14]](#footnote-14).

Все эти бреши, а во многих отношениях буквально «черные дыры», в настоящее время в основном закрывает прокуратура[[15]](#footnote-15).

Количество выявляемых ею нарушений законности намного превышает показатели всех других органов. Весьма важно и то, что основные средства прокурорского реагирования - протесты, представления, иски, информации - не носят административно-распорядительного характера - прокуратура лишь указывает на нарушение закона и требует его устранения. Сами же решения по существу принимаются компетентными властными органами и должностными лицами или, если прокуратура обращается в суд,- судом.

Надзор прокуратуры играет важную роль в защите интересов общества и государства. Особенно наглядно он проявляется в пресечении нарушений законов, направленных на проведение экономических и социальных реформ переходного периода.

Надзорная деятельность прокуратуры вносит существенный вклад в обеспечение нормальной деятельности механизма исполнительной власти. Выявляя и устраняя факты нарушения и неисполнения законов, прокуроры способствуют достижению более высокого уровня и качества работы аппарата государственного управления. На этой основе реальным становится выход законодательной и исполнительной ветвей власти на оптимальный режим взаимодействия. Надзор за законностью деятельности контролирующих органов, составляющий предмет постоянного внимания прокуратуры, оказывает позитивное влияние на укрепление законности в деятельности государственного аппарата, повышение роли системы государственного контроля в решении экономических и социальных задач[[16]](#footnote-16).

Таким образом, общий надзор прокуратуры нацелен на утверждение законности и, в принципе, действует там, где образуются правовые недостатки, которые не могут быть ликвидированы другими институтами правоохранной системы или где они вообще отсутствуют.

По нашему мнению, усиление правозащитного потенциала прокуратуры может быть обеспечено путем:

- прямого закрепления ее обязанности наблюдать за соответствием подзаконных актов не только законам, но и конституционным правам и свободам человека и гражданина;

- смещением приоритетов в общенадзорной деятельности в пользу защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина и, прежде всего, слабо защищенных граждан, а также неперсонифицированных интересов крупных социальных групп населения, прав коллективов (общностей) людей (коренных, малочисленных народностей, коллективов граждан по месту жительства, репрессированных народов и т. д.);

- систематического использования обращения прокурора в суд как наиболее действенной формы защиты прав человека и гражданина;

- организационного, кадрового и материально-технического укрепления тех структурных подразделений, которые непосредственно заняты рассмотрением жалоб и обраще­ний граждан;

- четкого разграничения полномочий прокурора и уполномоченного по правам человека, определения организационных форм их взаимодействия.

В рамках концепции развития, может быть сохранена традиционная функция прокуратуры - уголовное преследование. Смешение в литературе разных по своей функциональной принадлежности полномочий прокурора в уголовном процессе - по уголовному преследованию и надзорных - диктует необходимость четко определить в законе содержание прокурорской функции уголовного преследования. Как представляется, к ней могут относиться: возбуждение уголовного дела прокурором или следователем прокуратуры, расследование тем или другим уголовного дела, направление прокурором уголовного дела в суд, поддержание им обвинения в суде. Трудно оказать преступности сейчас большую услугу, чем принять предложение о ликвидации этой функции прокуратуры.

Вместе с тем, поскольку Концепция разрабатывается на ближайшую обозримую перспективу, следует учитывать существующее положение с преступностью и те последствия, которые может вызвать предлагаемая новация в ближайшие годы. Как уже отмечалось, состояние и динамика преступности в странах СНГ, низкий уровень законности подходят к той критической черте, за которой могут начаться необратимые процессы. Вместе с тем, даже при благоприятном протекании процесса реорганизации на протяжении нескольких лет Следственный комитет будет работать хуже, чем функционирующий ныне в рамках правоохранительных органов следственный аппарат ведомств. Такое положение предполагает прямую зависимость качества работы следственного аппарата от неотлаженности комплекса вопросов организационного характера, неминуемо возникающих при реорганизации: необходимость замены части кадров, появление вакансий, их наполнение еще профессионально неподготовленными к работе следователя юристами, отсутствие заинтересованности ведомств в передаче Следственному комитету помещений, транспорта, научно-технических средств, нарушение устоявшихся связей с правоохранительными орга­нами и т. д. Конечно же, такого рода ситуация возникает безотносительно ко времени проведения подобной реорганизации. Однако преодолеть эти трудности без серьезного ущерба для борьбы с преступностью возможно лишь в условиях относительной стабильности[[17]](#footnote-17).

Кроме того, нельзя не учитывать, что в ряде случаев расследование ведется в связи с нарушениями законов, выявленными при осуществлении общенадзорной функции прокурора. Единственное назначение прокурора - выявлять нарушение закона и принимать меры к их устранению, в том числе, и путем уголовного преследования. Не случайно, действующее законодательство предусматривает как возможность расследования прокурором любого дела, так и наличие у него следственного аппарата. Практика свидетельствует, что прокуратура вынуждена расследовать наиболее актуальные дела, а также значительное число дел не своей подследственности, в частности, когда это гарантирует устранение необъективности расследования. Поэтому, на переходный период предпочтительным решением вопроса является сохранение следственного аппарата в ведомствах с принятием мер к укреплению законодательной базы его деятельности, закреплению кадров, улучшению их технической оснащенности и условий труда, повышению материального уровня следователей[[18]](#footnote-18).

На протяжении многих лет прокуратура успешно выполняла функцию координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и другими правонарушениями. Законом «О прокуратуре Российской Федерации» 1992 г. эта функция была исключена из компетенции прокуратуры, что как показало время, отрицательно отразилось на взаимодействии правоохранительных органов. Указом Президента Российской Федерации в октябре 1993 г. координационная функция прокуратуры была восстановлена на период до принятия новой Конституции РФ[[19]](#footnote-19).

Координационная функция прокуратуры объективно вытекает из ее роли как элемента системы «сдержек и противовесов», взаимодействующего со всеми ветвями государственной власти[[20]](#footnote-20).

Осуществляя координацию деятельности по борьбе с преступностью, прокуратура в определенной мере обеспечивает взаимодействие органов представительной, исполнительной и судебной властей в этой важнейшей для общества сфере функционирования государства.

Органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законов во всех сферах правовых отношений; выявляют нарушения законов, допускаемых участниками правоотношений; лучше других государственных органов осведомлены о состоянии законности и недостатках в деятельности по ее обеспечению. Поэтому прокуратура более других государственных учреждений способна координировать деятельность правоохранительных и контролирующих органов государства по обеспечению законности. Расширение этой функции могло бы существенно усилить государственный механизм, обеспечивающий взаимодействие разделенных властей, их органов на уровнях федерации и ее субъектов. По своему содержанию координация может включать анализ прокурорами и координируемыми органами состояния преступности и законности, борьбы с преступлениями и иными правонарушениями, разработку и осуществление согласованных мероприятий в достижении общих целей участников координируемой деятельности[[21]](#footnote-21).

Цель координации - объединение усилий государственных органов для решения конкретных, вытекающих из состояния законности задач борьбы с преступностью и иными правонарушениями, обеспечение реализации требований законности[[22]](#footnote-22). Каждый участник координируемой деятельности действует в пределах своей компетенции, использует свои методы и средства[[23]](#footnote-23). Осуществляя координацию, прокуратура не должна принимать на себя ответственность за деятельность координируемых учреждений, использовать в целях координации свои надзорные полномочия, иметь командные права по отношению к координируемым учреждениям. Координация должна осуществляться на основе: равенства всех участников в разработке планируемых мероприятий, принятия решений большинством участников, самостоятельности каждого участника в их осуществлении. Особое внимание следует уделить формам и методам взаимодействия прокуратуры с судами, законодательными (представительными) органами по вопросам обеспечения законности.

Выполнение прокуратурой координирующей функции в деле борьбы с преступностью может внести серьезный вклад в реализацию уголовной политики государства. Однако, при этом прокуратурой должен быть обеспечен дифференцированный, научный подход к определению как возможностей, так и характера ожидаемого вклада каждого из правоохранительных органов[[24]](#footnote-24).

Непременным условием подлинного правосудия является независимость суда от сторонних незаконных влияний. Этот общеизвестный принцип в результате проводимой судебной реформы начал обретать ощутимые правовые и социальные гарантии. Судебная власть самостоятельна и действует независимо от законодательной и исполнительной властей.

Многие условия независимости судебной власти кроются в характере ее взаимоотношений с органами правоохранительной системы. Ныне утверждение о том, что прокуратура или другие правоохранительные органы ограничивают независимость суда, диктуют ему свою волю, воспринимается непредубежденным сознанием как преднамеренное искажение действительности[[25]](#footnote-25).

Концепция развития органов прокуратуры на переходный период также исходит из необходимости безусловного обеспечения независимости суда. Но это - не единственная цель судебно-правовой реформы. Есть и другие важные социально-правовые цели: создать реальные гарантии законности в государстве, обеспечить реальную, а не декларируемую защиту прав личности и гражданского общества, обеспечить эффективную борьбу с преступностью правовыми методами.

Ясно, что судебная власть не может успешно решать эти задачи не только без взаимодействия с законодательной и исполнительной ветвями власти, но и без поддержки правоохранительной системы и прокуратуры в особенности.

Взаимоотношения прокуратуры и судебной власти сложны и многообразны, поэтому необходим взвешенный, научный подход к проблеме; в качестве ее составляющих могут быть выделены:

- вопросы внешнего контроля за судебной деятельностью и деятельностью прокуратуры;

- соотношение правозащитной функции прокуратуры и суда;

- взаимодействие прокуратуры с ветвями судебной власти;

- соотношение прокурорского надзора и судебного контроля за законностью и обоснованностью применения мер процессуального принуждения;

- формы взаимодействия прокуратуры с судами при реализации функции координации борьбы с преступностью.

Важнейшей частью судебной реформы является обеспечение внешнего контроля за судебной деятельностью, исключающих бесконтрольность и судебный произвол.

Известно, что любой общественный и государственный институт, не имеющий внешнего контроля, неизбежно приходит в противоречие с действительностью. В демократических странах в области политики и государственного устройства гарантами внешнего контроля являются оппозиционные партии, фактор разделения властей, умелое распределение функций внутри одного органа или института, порождающие деловое соперничество.

Суды нуждаются во внешнем контроле не менее, а может быть более, чем другие органы государственной власти, учитывая значительность принимаемых ими решений для судьбы отдельного человека.

К примеру, концепция судебной реформы в РФ эти проблемы не поднимает, ограничиваясь указанием на то, что существует внутренний судебный контроль в виде кассации, ожидаемой апелляции, надзорного порядка пересмотра приговоров. При этом авторы, естественно, забывают упомянуть о щадящемхарактере внутреннего контроля. Вышестоящие суды в судебной системе всегда были в той или иной мере ответственны за работу нижестоящих судов и потому заинтересованы в том, чтобы не портить статистику, обеспечивать «хорошие показатели» качества и стабильности приговоров. К тому же вышестоящие суды никогда не пользовались правом проверки судебных приговоров и решений по собственной инициативе - только по сигналам извне, - т.е. по жалобам и протестам. Внешний контроль за деятельностью суда осуществляется в той или иной мере заинтересованными лицами, общественностью и средствами массовой информации. Но это контроль случайный, эпизодический и не всегда убедительный[[26]](#footnote-26).

Определяя перспективу развития прокуратуры, необходимо стремиться к повышению роли прокуратуры в реализации принципа законности в правосудии. Это можно сделать путем расширения его участия в гражданском, арбитражном и административном судопроизводстве[[27]](#footnote-27).

Прокурор должен быть ориентирован на то, что при выполнении своей процессуальной функции (участие в судебном разбирательстве, поддержание обвинения, опротестование судебных решений и проч.) он должен всегда реагировать на нарушения законности и принимать доступные ему, как участнику процесса, меры по их устранению.

Необходимо отвергнуть спекулятивные рассуждения о «поднадзорности суда прокуратуре». Речь идет о профессиональном взаимодействии прокуратуры и органов судебной власти в деле обеспечения подчинения закону любого участника судопроизводства.

Надо осознать, что, создавая независимую судебную власть, общество отнюдь не заинтересовано в появлении некоего монопольного органа по защите прав граждан, единственно способного решать, что законно, а что противоречит закону.

Основой взаимодействия и сотрудничества суда и прокуратуры является реализация правозащитной функции. Противопоставление суда и прокуратуры началось в свое время с вполне обоснованной критики тех процессуальных норм, которые формулировали задачи уголовного судопроизводства - быстрое и полное раскрытие преступлений, изобличение виновных и т.д. - не выделяя специфику задач, стоящих собственно перед правосудием. «Общность задач» позволяла органам судебного управления и координации борьбы с преступностью видеть суд «в одной упряжке» с теми, кто призван пресекать преступления и изобличать преступников - т.е. с оперативным и следственным аппаратом и аппаратом прокурорского надзора[[28]](#footnote-28).

Научная юридическая общественность отмечала несуразность такого единения задач, которое превращало суд в ординарный репрессивный орган, отчуждало его от населения, формировало отношение к нему, как к казенному, бюрократическому учреждению, противостоящему интересам рядового гражданина. Именно в силу понимания этого, первые шаги судебно-правовой реформы были связаны с критическим переосмыслением задач судопроизводства, с идеологического обоснования и правового подкрепления необходимости переориентации суда с репрессивной на правозащитную функцию.

Но противопоставлять борьбу с преступностью защите общества от преступлений методологически неправильно. Известно, что уголовный закон обладает силой индивидуальной и общей превенции, т.е. работает на предупреждение преступности. Эта превентивная сила закона многократно возрастает, когда он обоснованно и неотвратимо применяется на практике. Каждый приговор суда, осуждая противоправное деяние, вносит вклад в дело борьбы с преступностью или «в защиту общества от преступлений». Спорить по этому поводу, значит уводить науку и практику в мир схоластики[[29]](#footnote-29).

Таким образом, отвергая тождественность задач «органов уголовной юстиции», недопустимо переступать ту грань, за которой начинается противопоставление этих органов друг другу, искусственное нагнетание их конфронтации. Это - путь разрушения системы борьбы с преступностью и системы правоохраны.

Цель реформирования и прокуратуры и суда видится в том, чтобы обеспечить не противопоставление и соперничество их, а взаимодействие и сотрудничество.

Можно сделать два вывода: о возрастании значения правозащитной функции прокуратуры, которая для суда является основной, решающей и о возрастании в числе методов прокурорского реагирования такого средства, как обращение в судза разрешением любых правовых конфликтов, которые не поддаются устранению иными традиционно прокурорскими средствами (представление).

Эти выводы соответствуют расширению судебной юрисдикции - одному из крупных реальных достижений судебной реформы и свидетельствуют о сближении судебной власти и прокуратуры. Надо также отметить, что этот процесс сотрудничества постепенно реализуется на практике.

Дальнейшее развитие взаимодействия прокуратуры и суда видится в значительном расширении практики заявления прокурорами исков в интересах неопределенного круга лиц - экологических исков, исков, связанных с незаконной приватизацией государственных и муниципальных объектов, исков в защиту прав потребителей. Такого рода иски прокурора, имеющие большое социальное значение, нуждаются, как правило, в серьезном обосновании, требуют предварительных проверок и исследований; есть потребность и в более эффективном правовом их обеспечении - как в законодательстве о прокуратуре, так и в гражданском процессуальном праве. О значении этой практики свидетельствует и опыт других стран. Институт предъявления иска прокурором (либо органом, аналогичным прокуратуре) существует, например, во Франции, США. В отдельных штатах Америки распространены иски прокурора в защиту неопределенного круга лиц, либо части населения.

Проведенный анализ социально-политических, правовых и организационных аспектов функционирования органов прокуратуры рассматриваемых государств в современных условиях дает основания сделать следующие выводы:

1. Неоправданной и необъективной является характеристика прокуратуры, как неотъемлемого элемента «тоталитарной системы». В условиях тоталитарного государства все правоохранительные органы, включая суд, несли на себе печать беззакония. Одна из многочисленных функций прокуратуры «отслеживать» нарушения закона и принимать меры к их устранению, от кого бы они ни исходили, вполне вписывается в систему высоких стандартов правового государства.
2. Реформирование органов прокуратуры - весьма длительный по времени процесс, сопровождающий весь период формирования устоев, первичных признаков демократического правового государства.

3. Есть все основания выделить, по меньшей мере, два этапа реформирования института прокуратуры в странах СНГ- 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.

4. Реформы прокуратуры должны опираться на широкие обобщения позитивного зарубежного опыта правоохранительной деятельности. Заимствование элементов зарубежной практики не должно носить характера механического перенесения, принудительного использования инородных правовых образований в государственно-правовую систему общества без учета сложившихся и не подлежащих безоговорочному измененную отечественных правовых институтов и традиций.

5. Прокуратура в современных условиях все более является элементом системы сдержек и противовесов, обеспечивающих не только сдерживание отдельных ветвей (от незаконных, противоправных действий, принятия актов и т. д.), но и их взаимодействие в целях поддержания режима законности и правопорядка, обеспечения и защиты прав граждан, усиления роли прокуратуры в системе правоохранительных органов за счет реализации функции координации их усилий не только в сфере борьбы с преступностью, но и в вопросах участия в правотворчестве, обеспечении мер по реализации договоров по правовой помощи в рамках СНГ.

6. Обеспечение более тесной взаимосвязи и взаимодействия прокуратуры с судебной властью, в целях объединения их потенциала в защите прав граждан, утверждения законности и правопорядка, ориентация органов прокуратуры на обращения в суд, как наиболее эффективную форму защиты прав граждан.

**Список литературы**

1. Басков В.И. Прокурорский надзор: Учебник. М., 1996 г.,.
2. Баймаханов М.Т. Проблемы воплощения принципов правового государства в Конституции Казахстана.// Государство и право, 1992 г., № 8.
3. Васильев А. Место прокуратуры в правовом государстве. // Социалистическая законность, 1990 г., № 7,
4. Винокуров А.Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами. Проблемы организации правового обеспечения. М., 2000 г.,
5. Винокуров А.Ю. Природоохранная деятельность российской прокуратуры и основные пути ее совершенствования. М., 2001 г.,
6. Гаджиев Г.А., Кряжков В.А. Конституционная юстиция в Российской Федерации: становление и проблемы. // Государство и право, 1993 г., № 7.
7. Джафаров Азер. Прокуратура Азербайджана: до и после реформ. Баку 2003 г., с.23.
8. Кобзарев Ф.М. Правовой статус российской прокуратуры и проблемы его развития. М., 2002 г.,
9. Кливер И.Я. Управление прокурорской системой в условиях формирования правового государства: Учеб. пособ. М, 1990 г.,
10. Кливер И.Я. Организация планирования работы в органах прокуратуры: Учеб. пособ. М., 1991 г.,
11. Козусев А.Ф. Проблемы прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности. М., 2001 г.,
12. Лаповский В.Д. Прокурорско-надзорные правоотношения. Ростов, 1987 г.,
13. Ломидзе А.Б. Прокурорский надзор за законностью принимаемых следователями процессуальных решений: Методич. пособ. М., 2000 г.,
14. Рохлин В.И. Прокурорский надзор в Российской Федерации. Курс лекций. СПб, 1998 г.,
15. Рябцев В.П., Дашков Г.В. и др. Государственные органы зарубежных стран, исполняющие функции, сходные с функциями прокуратуры в СССР. //Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. 1991 г., № 131,
16. Рябцев В.П. Законодательство об организации и деятельности органов прокуратуры стран СНГ и Балтии: характерные черты и особенности. Вступительная статья в сборнике: Законы о прокуратуре стран СНГ и Балтии. М., "Манускрипт", 1995 г.,
17. Прокурорский надзор в Российской Федерации. Курс лекций / Под ред. проф. Ю.Е. Винокурова: М., 2005 г.,
18. Российский прокурорский надзор: Учебник для вузов / Под ред. проф. А.Я. Сухарева. М., 2001 г.,
1. Кобзарев Ф.М. Правовой статус российской прокуратуры и проблемы его развития. М., 2002 г., с. 43. [↑](#footnote-ref-1)
2. Прокуратура Российской Федерации (Концепция развития на переходный период). М, 1994 г., с. 76. [↑](#footnote-ref-2)
3. Лаповский В.Д. Прокурорско-надзорные правоотношения. Ростов, 1987 г., с. 42. [↑](#footnote-ref-3)
4. Рябцев В.П., Дашков Г.В. и др. Государственные органы зарубежных стран, исполняющие функции, сходные с функциями прокуратуры в СССР. Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. 1991 г., № 131, с. 34 [↑](#footnote-ref-4)
5. Прокурорский надзор в Российской Федерации. Курс лекций/ Под ред. проф. Ю.Е. Винокурова: М., 2005 г., с. 43 [↑](#footnote-ref-5)
6. Прокурорский надзор в Российской Федерации. Курс лекций / Под ред. проф. Ю.Е. Винокурова: М., 2005 г., с. 125. [↑](#footnote-ref-6)
7. Джафаров Азер. Прокуратура Азербайджана: до и после реформ. Баку 2003 г., с.23. [↑](#footnote-ref-7)
8. Российский прокурорский надзор: Учебник для вузов / Под ред. проф. А.Я. Сухарева. М., 2001 г., с. 94. [↑](#footnote-ref-8)
9. Рябцев В.П. Законодательство об организации и деятельности органов прокуратуры стран СНГ и Балтии: характерные черты и особенности. Вступительная статья в сборнике: Законы о прокуратуре стран СНГ и Балтии. М., "Манускрипт", 1995 г., с. 56. [↑](#footnote-ref-9)
10. Винокуров А.Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами. Проблемы организации правового обеспечения. М., 2000 г., с. 44. [↑](#footnote-ref-10)
11. Кобзарев Ф.М. Правовой статус российской прокуратуры и проблемы его развития. М., 2002 г., с. 71. [↑](#footnote-ref-11)
12. Кливер И.Я. Управление прокурорской системой в условиях формирования правового государства: Учеб. пособ. М, 1990 г., с. 92. [↑](#footnote-ref-12)
13. Васильев А. Место прокуратуры в правовом государстве. // Социалистическая законность, 1990 г., № 7, с. 10-11. [↑](#footnote-ref-13)
14. Прокурорский надзор в Российской Федерации. Курс лекций. Под ред. проф. Ю.Е. Винокурова. М., 2005 г., с. 51. [↑](#footnote-ref-14)
15. Рохлин В.И. Прокурорский надзор в Российской Федерации. Курс лекций. СПб, 1998 г., с. 23. [↑](#footnote-ref-15)
16. Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства: Пособие для природоохранных прокуроров. М., 1999 г., с. 43. [↑](#footnote-ref-16)
17. Российский прокурорский надзор: Учебник для вузов/Под ред. проф. А.Я. Сухарева. М., 2001 г., с. 21. [↑](#footnote-ref-17)
18. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Курс лекций/ Под ред. проф. Ю.Е. Винокурова: М., 2005 г., с. 54. [↑](#footnote-ref-18)
19. Прокуратура Российской Федерации (Концепция развития на переходный период). М, 1994 г., с. 34. [↑](#footnote-ref-19)
20. Проблемы развития правового статуса российской прокуратуры (в условиях переходного периода). М., 1998 г., с. 50. [↑](#footnote-ref-20)
21. Винокуров А.Ю. Природоохранная деятельность российской прокуратуры и основные пути ее совершенствования. М., 2001 г., с. 29. [↑](#footnote-ref-21)
22. Васильев А. Место прокуратуры в правовом государстве. "Социалистическая законность", 1990 г., № 7, с. 10-11. [↑](#footnote-ref-22)
23. Гаджиев Г.А., Кряжков В.А. Конституционная юстиция в Российской Федерации: становление и проблемы. Государство и право, 1993 г., № 7. с. 21. [↑](#footnote-ref-23)
24. Басков В.И. Прокурорский надзор: Учебник. М., 1996 г., с. 41. [↑](#footnote-ref-24)
25. Баймаханов М.Т. Проблемы воплощения принципов правового государства в Конституции Казахстана. Государство и право, 1992 г., № 8. [↑](#footnote-ref-25)
26. Коллектив авторов. Руководитель авторского коллектива доктор юридических наук профессор Скуратов Ю.И.; Бойков А.Я., Ястребов В.Б. и др. Прокуратура Российской Федерации (Концепция развития на переходный период). М, 1999 г., с. 22. [↑](#footnote-ref-26)
27. Кливер И.Я. Организация планирования работы в органах прокуратуры: Учеб. пособ. М., 1991 г., с. 19. [↑](#footnote-ref-27)
28. Козусев А.Ф. Проблемы прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности. М., 2001 г., с. 61. [↑](#footnote-ref-28)
29. Ломидзе А.Б. Прокурорский надзор за законностью принимаемых следователями процессуальных решений: Методич. пособ. М., 2000 г., с. 51. [↑](#footnote-ref-29)