Министерство науки и высшего образования РФ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования

«Пензенский государственный университет»

Юридический факультет Кафедра ГПД
(наименование)

Направление подготовки 40.03.01 «Юриспруденция»
(код и наименование)

Профиль Правозащитная деятельность
(наименование)

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему Прокуратура в системе государственных органов Российской Федерации

Студент (ка) 15ЮДО8 _____ Иванова Анна Анатольевна
номер группы подпись, дата фамилия, имя, отчество полностью

Научный руководитель к.ю.н., доцент
должность

ПГУ _____ Александрова А.В.
наименование организации подпись, дата фамилия, инициалы

Консультанты:

по _____ _____ _____
наименование раздела, звание, должность подпись, дата фамилия, инициалы

по _____ _____ _____
наименование раздела, звание, должность подпись, дата фамилия, инициалы

по _____ _____ _____
наименование раздела, звание, должность подпись, дата фамилия, инициалы

Нормоконтролер к.ю.н., доцент _____ Катомина В.А.
должность подпись, дата фамилия, инициалы

Работа допущена к защите в (протокол заседания кафедры от _____ 201 № _)
Заведующий кафедрой ГПД _____ Романовская О.В.
название подпись, дата фамилия, инициалы

Работа защищена с оценкой _____(Протокол от _____ 201 г. №_)
Секретарь ГЭК _____ Вдовина Т.Е
подпись, дата фамилия, инициалы

Пенза 2019 г.

ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Юридический факультет

Направление «Юриспруденция»

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой ГПД
(название)
_____/О.В. Романовская/
(инициалы и фамилия)
_____201__ г.

ЗАДАНИЕ

на выпускную квалификационную работу

студентки гр.№15ЮДО8

Ивановой Анны Анатольевны

1. Тема работы Прокуратура в системе государственных органов Российской Федерации.

2. Научный руководитель к.ю.н., доцент Александрова А.В.

3. Дата выдачи задания 03.12.2018 г.

4. Срок сдачи студентом законченной работы 09.01.2019 г.

5. Перечень подлежащих разработке вопросов

- формирование и развитие органов прокуратуры в России
- правовой статус прокуратуры в Российской Федерации
- взаимодействие органов прокуратуры с иными государственными органами Российской Федерации

6. Консультанты по работе, с указанием относящихся к ним разделов работы

Раздел	Консультант	Подпись, дата	
		Задание выдал	Выполненное задание принял
Введение		03.12.2018 Александрова А.В.	17.12.2018 Александрова А.В.
Формирование и развитие органов прокуратуры в России		17.12.2018 Александрова А.В.	22.12.2018 Александрова А.В.
Правовой статус прокуратуры в Российской Федерации		22.12.10.2018 Александрова А.В.	27.12.2018 Александрова А.В.
Взаимодействие органов прокуратуры с иными государственными органами Российской Федерации		27.12.2018 Александрова А.В.	03.01.2019 Александрова А.В.
Заключение		03.01.2019 Александрова А.В.	09.01.2019 Александрова А.В.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ 5

1 ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В РОССИИ 8

1.1 Органы прокуратуры в дореволюционной России 8

1.2 Организация и деятельность прокуратуры на социалистическом этапе развития российского государства 17

1.3 Реформирование органов прокуратуры в постсоциалистическую эпоху 24

2 ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРОКУРАТУРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 34

2.1 Законодательные основы организации и деятельности прокуратуры в Российской Федерации 34

2.2 Структура органов прокуратуры в Российской Федерации 41

2.3 Задачи и функции прокуратуры Российской Федерации 49

3 ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ С ИНЫМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 55

3.1 Система государственных органов Российской Федерации: общая характеристика 55

3.2 Взаимодействие прокуратуры с органами исполнительной и судебной власти 60

3.3 Взаимодействие прокуратуры с органами законодательной власти 64

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 69

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ 71

ВВЕДЕНИЕ

Прокуратура Российской Федерации – это уникальный государственный орган, который осуществляет надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов на территории России.

В современных условиях глубоких социально-экономических перемен деятельность прокуратуры очень важна, так как она призвана обеспечивать верховенство закона, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Прокурорский надзор, вся многогранная правоохранная деятельность российской прокуратуры являются одной из важнейших гарантий защиты прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц, независимо от формы собственности и подведомственности, и государства в целом. Поэтому государство, общество заинтересованы в том, чтобы надзорная и иная деятельность прокуратуры была максимально эффективной, приводила к реальному укреплению законности и правопорядка.

Важнейшими предпосылками успешного осуществления прокурорского надзора и иной деятельности прокуратуры являются прочные знания прокурорами и следователями специфики и особенностей разносторонней работы прокуратуры, своих полномочий применительно к конкретным направлениям деятельности, умение правильно, на научной основе организовать работу на порученных участках, мастерское владение тактикой и методикой осуществления прокурорского надзора и иной деятельности. Прокуратура призвана служить обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и человечества.

Законность, то есть строгое и точное исполнение правовых предписаний – главнейший организационный фактор стабилизации общества. Обязанность строгого и точного исполнения законов, подзаконных актов имеет в правовом государстве всеобщий характер: она присуща всем без исключения

государственным органам, общественным организациям, должностным лицам и гражданам. Строгое соблюдение законности – наиболее существенный и характерный признак правового государства. Законность нуждается в постоянной охране, одним из действенных способов обеспечения которой выступает эффективный прокурорский надзор. С возрастанием роли законности возрастает и роль прокурорского надзора в ее укреплении.

Цель настоящей квалификационной работы – изучение системы органов прокуратуры в качестве государственных органов Российской Федерации, их задач и функций, а также взаимоотношений с иными государственными органами Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели необходимо выполнить следующие задачи:

- проанализировать историю создания и развития прокуратуры;

- изучить нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность прокуратуры;

- охарактеризовать систему органов прокуратуры и ее структуру;

- определить задачи и компетенцию органов прокуратуры РФ;

- определить контрольные функции;

- рассмотреть соотношение прокуратуры и органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

Объектом исследования являются общественные отношения по организации и функционированию прокуратуры в системе государственных органов, обладающих властными полномочиями.

Предмет исследования – эволюция, структура и полномочия органов прокуратуры Российской Федерации,а также их взаимодействие и иными государственными органами.

Методология основана на использовании исторического метода, с помощью которого исследуются исторические, социально-политические и иные предпосылки создания и этапов развития российской прокуратуры. С

помощью метода анализа и синтеза исследуются: система, задачи и компетенция органов прокуратуры.

Теоретическую основу данной квалификационной работы составили труды Бессарабова В.Г., Ергашева Е.Р., Ласкиной Н.В., Исаева И. А. и других авторов.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», другие законодательные акты Российской Федерации, а также подзаконные нормативно-правовые акты.

Структурными элементами квалификационной работы работы являются введение, три главы, включающих в себя 9 параграфов, заключение, список литературы. В первой главе «Формирование и развитие органов прокуратуры в России» рассматривается процесс создания и формирование органов прокуратуры до настоящего времени. Вторая глава «Правовой статус прокуратуры в Российской Федерации» посвящена рассмотрению законодательных основ организации и деятельности прокуратуры в Российской Федерации, структуры органов прокуратуры, а также задач и функций. Третья глава «Взаимодействие органов прокуратуры с иными государственными органами Российской Федерации» включает в себя сферы взаимодействия органов прокуратуры с законодательными, исполнительными и судебными органами власти.

1 ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В РОССИИ

1.1 Органы прокуратуры в дореволюционной России

Значимость прокуратуры в России, как государственно-правового института необходимо рассматривать в контексте исторических, социально-экономических и иных объективных условий соответствующих периодов развития общества и Российского государства. Исторический опыт показывает, что потребность в таком государственном органе, как прокуратура с присущей только ему совокупностью задач, функций и полномочий становится особенно острой в периоды коренных преобразований в общественных отношениях, государственном устройстве. Прокуратура всегда была действенным инструментом развития общественных отношений, укрепления режима законности как непременного средства развития государственности. История развития прокуратуры России как государственного органа, осуществляющего надзор за исполнением законов, имеет почти трехвековую давность. Необходимость создания органов прокуратуры в России была обусловлена неполулярностью, неэффективностью деятельности существовавшей в XVIII веке фискальной службы и потребностью укрепления надзора за исполнением царских указов в стране. Именно в это время надзорная деятельность прокуратуры может смело отождествляться с правозащитной, хотя в большей степени она была направлена на защиту государственно-имперских монархических интересов. Именно тогда сформировались основные формы, методы, принципы организации и деятельности прокуратуры.

Непосредственному внедрению института прокуратуры в Российской империи предшествовало создание контрольно-надзорного органа, Сената (1715 года), обер-секретаря для наблюдения за порядком производства и

законностью при решении дел Сенатом с правом докладывать царю о злоупотреблениях и упущениях сенаторов (1720 года).

Однако, указанные органы не оправдали надежд царя, потому что сами часто бездействовали и не способствовали достижению поставленных перед ними целей и задач: не гарантировали надлежащего исполнения всеми органами и должностными лицами предписаний высшей государственной власти и, соответственно, защиты государственных интересов. Указанные условия в той или иной степени способствовали возникновению необходимости возложения контрольно-надзорных функций на прокуратуру.

Основателем прокуратуры в России является Петр I, который проводил активное реформирование всей структуры государственного управления, целенаправленную деятельность по созданию единого централизованного государства. В 1722 году Петр I ввел новый государственный институт, ранее не существовавший в России, - прокуратуру. 13 января 1722 года Петр I издал Указ «Об установлении должности прокуроров в надворных судах». Петр I полагал, что прокуратура должна стоять на страже интересов государя, государства, церкви и всех граждан.

Целью создания прокуратуры являлось воплощение в жизнь экономических, социальных и политических реформ царя вопреки сопротивлению местных органов власти. Средства, используемые прокурорами, носили надзорный характер. По замыслу императора прокурорский надзор был сформулирован как институт контроля за деятельностью государственного аппарата и в первую очередь - за Сенатом. Вслед за этим 27 апреля 1722 года Петр I издал Указ «О должности Генерал-прокурора». Указ устанавливал основные обязанности и полномочия Генерал-прокурора по надзору за Сенатом и руководству подчиненными органами прокуратуры. Создавая прокуратуру, возлагая на генерал-прокурора надзор за соблюдением интересов государства и исполнением законов, Петр I уже 17 апреля 1722 года издал Указ «О хранении прав гражданских». Защищая и охраняя права гражданские, царь, наряду с другими задачами, возложил

решение этой проблемы на прокуратуру как орган надзора. Прокуроры были учреждены в каждой коллегии, а также на периферии»[1].

Вот именно так возникла надзорная функция прокуратуры, которая многие годы доминировала в ее деятельности. Появилась и функция надзора за судом, которая затем получила дальнейшее развитие. Надзирала прокуратура за законностью деятельности и других государственных органов и структур.

Прокуроры были наделены правом опротестования незаконных решений государственных органов. Они были вправе вносить предложения по устранению иных нарушений законов.

Из выше сказанного, можно утверждать, что прокуратура в России учреждалась как надзорный орган и строилась по принципу единой централизованной системы.

После смерти Петра I прокуратура практически бездействовала.

Во время правления Екатерины I власть постепенно сосредоточилась в руках аристократии, что не могло не сказаться на положении генерал-прокурора, а затем и всей прокуратуры. При Екатерине I отмечается значительный отход от установленного Петром I порядка осуществления высшего надзора прокуратуры за соблюдением законов в государстве; сужается государственное значение прокуратуры и возглавляющего ее генерал-прокурора. Во главе правительства был установлен Верховный тайный совет, а затем Кабинет, что привело к существенному ограничению полномочий Сената. В некоторых сферах деятельности государственных органов вновь возрождается фискальная служба.

В своих прежних функциях прокуратура была восстановлена лишь в период царствования Елизаветы Петровны. Во всех направлениях государственной и политической деятельности Елизавета Петровна стремилась продолжить реформы своего отца. Указом императрицы

---

1 Ласкина Н.В. Прокурорский надзор. Учебник. М., 2012. С. 28

от 12 декабря 1741 года была восстановлена прокуратура в рамках указа Петра I от 1722 года Прокуратуре был придан ряд полномочий по осуществлению надзора за проведением в жизнь действующих и вновь принимаемых законов, что привело к повышению эффективности и действенности прокурорского надзора.

Надзор прокуратуры, а также средства реагирования прокуроров заключались в следующем. Заметив нарушение, прокурор вначале устно предлагал устранить его, а если его обращение не помогало, он приносил протест. Письменный протест поступал в тот орган, который нарушил закон и от которого зависело принять его или же остаться при своем мнении. При этом руководитель учреждения обязан был направить в вышестоящую инстанцию или Сенат вместе с протестом прокурора свои объяснения о причинах несогласия с прокурором. Принесение прокурором протеста приостанавливало действие того постановления, которое опротестовывалось.

«Непосредственное уголовное преследование прокуратурой не осуществлялось, прокуроры наблюдали только за ходом расследования дела. Прокуратура создавалась в России как орган императорской власти, осуществляющий от ее имени и по ее поручению повсеместный и постоянный надзор и контроль за действиями и решениями Правительствующего Сената, других центральных и местных учреждений»[1] .

«Вторично прокуратура была отменена в регентство Анны Леопольдовны. 15 декабря 1740 года был издан Указ об утверждении обер-прокуроров в Сенате и Святейшем Синоде, которым упразднялась должность генерал-прокурора, а обер-прокурор оставлен без подчиненных»[2].

И только при Екатерине II роль прокурора вновь стала возрастать. С разделением Сената на департаменты генерал-прокурор охватывает своим контролем всю их деятельность, а к концу XVIII в., продолжая оставаться органом надзора, фактически становится высшим органом управления общей

1 Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г. Око государево. Российская прокуратура. XVIII век. М., 1994. С. 8-27.
2 Ласкина Н.В. Прокурорский надзор: Учебник. М., 2012. С. 32

компетенции. Перед прокуратурой ставились задачи защиты государства и справедливости, в том числе и защиты интересов подданных российского государства.

В документе под названием «Учреждение для управления губерний Российской империи» от 7 ноября 1775 года, предусматривалась специальная глава «О прокурорской и стряпческой должности», в которой устанавливались широкие полномочия прокуроров по общему и судебному надзору, а также надзору за местами лишения свободы, конкретизировались должностные обязанности.

Согласно указанному акту прокуроры осуществляли:

- охранение общего благоустройства в губернии;

- надзор по казенному управлению;

- надзор по суду и расправе.

Следовательно, у прокуроров сохранялась общенадзорная функция и вводилась функция надзора за судами.

При царствования Павла I прокурорский надзор был существенно ослаблен, сокращены штаты органов прокуратуры как в центре, так и на местах. Однако, несмотря на это, прокуратура продолжала оставаться активно действующим государственным органом надзора. Должность генерал-прокурора совмещалась с должностями министра юстиции, министра финансов и министра внутренних дел.

«Во время царствования Александра 1 (1801-1825 гг.) деятельность органов прокуратуры была существенно усилена. Согласно циркулярному ордеру от 22 сентября 1802 года были расширены полномочия губернских прокуроров: им были прибавлены «подробные ведомости по делам о должностных и общеуголовных преступлениях», а в ведомостях о «колодниках» должны были уточняться сведения о режиме их содержания и состоянии тюрем. Ордер впервые возлагал на прокуроров надзор за следствием как особую сферу контроля. В надзоре по делам гражданским

главное внимание прокуроров должно было быть сосредоточено на соблюдении подсудности и пресечении волокиты»[1].

Итак, оценивая роль дореформенной (до судебной реформы 1864 года) прокуратуры, следует отметить, что она, как и большинство государственных органов царской России, находилась в сложном положении. Система надзора в России в первой половине XIX века сохраняла лишь относительное единство.

В середине XIX века ситуация изменилась. Правительство осознало, что существующая судебная система себя изжила и становится тормозом для общественного развития. В конце 40-х годах начинается разработка нового процессуального законодательства.

В результате происходит коренное изменение судоустройства, процессуального и отчасти материального права Российской империи:

- происходит отделение судебной власти от исполнительной и законодательной;

- прокуратуру лишили надзорных полномочий;

- на прокуроров возложены обязанности уголовного преследования путем руководства дознанием и поддержания государственного обвинения в судах;

- учреждена прокуратура при судах (окружных судах, судебных палатах и Сенате, который стал только судебным органом);

- в одном лице объединились функции генерал-прокурора и министра юстиции; устранен прокурорский надзор за судами и судебными следователями;

- введен принцип независимости судей;

- установлена единая подсудность новому суду всех сословий по уголовным и гражданским делам;

---

1 Ласкина Н.В. Прокурорский надзор: Учебник. М., 2012. С. 35

- установлены новые принципы процесса: гласность, состязательность, устность; учреждение института адвокатуры (присяжных поверенных).

В 1862 году Государственный Совет Российской Империи принял «Основные положения о прокуратуре», в которых определялось государственное назначение прокурорского надзора, его содержание (предмет), задачи и полномочия прокуроров. В «Основных положениях о прокуратуре» были сформулированы принципы организации и деятельности прокуратуры, которые оставались незыблемыми на протяжении всего периода существования Российской Империи.

«Судебные уставы от 20 ноября 1864 года значительно изменили назначение прокурорского надзора. Согласно судебным уставам прокурорский надзор осуществляли обер-прокуроры, прокуроры и их товарищи под высшим наблюдением министра юстиции как генерал-прокурора. Прокуроры учреждались при всех судебных палатах и окружных судах. Обер-прокуроры состояли при кассационных департаментах и общем собрании Правительствующего Сената. Устав уголовного судопроизводства устанавливал, что прокуроры и их товарищи предварительных следствий сами не производят, но имеют право давать предложения судебным следователям и наблюдать за производством следствия. Прокуратура фактически руководила дознанием, все материалы предварительного следствия поступали к прокурору. Он обязан был дать ход следствию в течение недели. Если прокурор считал, что обвиняемого надо предать суду, то свое заключение об этом излагал в форме обвинительного акта.

В Уставе гражданского судопроизводства 1864 года предусматривалось, что прокурор дает заключение по делу.

Заключение было обязательным по:

- делам казенного управления, земских учреждений, городских и сельских обществ;

- по делам лиц, не достигших совершеннолетия, безвестно отсутствующих, глухонемых и умалишенных;

- по вопросам подсудности пререкания между судебными и административными органами об устранении судей;

- по спорам о подлоге документов.

То есть в случаях, когда в гражданском деле обнаруживаются обстоятельства, подлежащие рассмотрению уголовного суда; по просьбам о выдаче свидетельства на право бедности (как основание для освобождения от судебных издержек); по делам брачным и о законности рождения. При этом по брачным делам роль ответчика, в случае его отсутствия, выполнял прокурор. Он был обязан собирать и представлять суду доказательства об опровержении иска и имел все права тяжущегося. Прокурорское заключение излагалось устно после прения сторон. Оно должно было быть зафиксировано в протоколе судебного заседания и решении по делу. По брачным делам и о законности рождения в тех случаях, когда не было ответчика, а также о признании лиц умалишенными прокурор участвовал с правами стороны, в том числе правом обжалования судебных решений. По делам о признании лиц безвестно отсутствующими, умалишенными и расточителями, а также об исправлении актов гражданского состояния прокурор не только выступал с заключениями, но и имел право возбуждения дела» [1].

Судебные уставы 1864 года значительно ограничили сферу прокурорского надзора в гражданском процессе по сравнению со Сводом законов, изменили методы его осуществления. Возросла роль прокурора в уголовном процессе, но роль прокурорского надзора по гражданским делам стала второстепенной. Однако расширились полномочия прокуратуры с точки зрения внутреннего управления судебной системой, за прокуратурой остался надзор за соблюдением законов, касающихся прав граждан. А сами органы прокуратуры составляли централизованную и стройную систему.

---

1 Бессарабов В.Г. Пореформенная российская прокуратура (1864 - 1917). М., 2002. № 10. С. 141-152

В марте 1866 года было принято новое Положение о губернской прокуратуре, которое действовало во всех губерниях, где еще не приступили к работе общие суды и соответствующие прокуроры. В этом акте законодатель, сохраняя губернскую прокуратуру, стремился максимально приблизить ее к суду, сократив по возможности функции общего надзора.

В отличие от новой прокуратуры губернская прокуратура вначале не осуществляла функции обвинительной власти. За ней сохранились некоторые обязанности надзора за местами лишения свободы, за губернскими по крестьянским делам присутствиями, за губернскими правлениями, полицией и другими органами. Губернские прокуроры оставались в непосредственном подчинении министру юстиции. Товарищи губернского прокурора в отличие от прежних стряпчих подчинялись только прокурору и были независимы от губернской администрации.

«После убийства Александра II (1 марта 1881 года) в период царствования Александра III были приняты меры к усилению судебной репрессии в отношении революционно настроенных масс; существенно ограничиваются полномочия суда присяжных и, наоборот, расширяется сфера коронного суда.

Рескриптом Александра III учреждается комиссия во главе с Генерал-прокурором Н.В. Муравьевым, которая в течение шести лет упорно работала над проектом по усилению прокурорского надзора, о превращении прокуратуры в сугубо карательный орган.

Реакционным, сугубо карательным органом прокуратура России продолжала оставаться вплоть до 1917 года, пока она не была ликвидирована вместе с рухнувшим царским самодержавием.» [1]

1 Басков В.И., Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов. М., 2001. С.31.

1.2 Организация и деятельность прокуратуры на социалистическом этапе развития российского государства

После победы Октябрьской революции 1917 года на протяжении нескольких лет российское социалистическое государство обходилось без органов прокуратуры. Высшим органом власти в стране - Советом Народных Комиссаров - был принят Декрет о суде № 1, согласно которому упразднялись существовавшие до революции суды, институты судебных следователей, прокурорского надзора, а также присяжной и частной адвокатуры. Их функции взяли на себя вновь созданные народные суды, а также революционные трибуналы. Для производства предварительного следствия были образованы особые следственные комиссии.

Только в 1922 году Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (далее ВЦИК) принимает постановление об утверждении Положения о прокурорском надзоре. Это был первый в истории российской прокуратуры нормативный акт, специально посвященный регламентированию организации и деятельности органов прокурорского надзора. В юридической литературе по вопросам прокурорского надзора советского периода принято считать, что принципы организации и деятельности органов прокуратуры были выработаны В.И. Лениным в письме «О «двойном» подчинении и законности» от 20 мая 1922 года Письмо было направлено Сталину для Политбюро в связи с тем, что большинство комиссии ВЦИК, разрабатывавшей проект «Положения», признало необходимым подчинить местных прокуроров не только центральной прокурорской власти, но и местным губернским исполнительным комитетом. Предлагалось лишить прокуроров права опротестовывать с точки зрения законности любые решения местных властей. Несомненная заслуга В.И. Ленина состояла в том, что идея «двойного» подчинения представителей прокурорского надзора была признана неправильной и не получила отражения в Положении о

прокурорском надзоре. Но в целом на подготовку данного нормативного акта оказало большое влияние дореволюционное законодательство о прокурорском надзоре. Государственная прокуратура была учреждена не в качестве самостоятельного органа, а в составе Народного комиссариата юстиции, в качестве его отдела. Народный комиссар юстиции одновременно являлся Прокурором Республики (так же, как и министр юстиции царского правительства — генерал-прокурором). Губернские прокуроры, их помощники, военные прокуроры назначались и увольнялись Прокурором Республики.

На прокуратуру были возложены следующие функции:

- осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений;

- поддержание обвинения в суде;

- наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей.

Существенной особенностью функций прокуратуры в соответствии с Положением о прокурорском надзоре являлось включение в них общего надзора в полном его объеме.

Далее положение о судопроизводстве в Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (далее РСФСР) от 11 ноября 1922 года предусмотрело создание должностей народных следователей в отделе прокуратуры Народного комиссариата юстиции РСФСР для производства расследования по важнейшим делам. Их деятельность была поставлена под надзор прокуроров.

При этом на прокуратуру были возложены следующие функции:

- осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных, частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений;

- непосредственное наблюдение за деятельностью следственных органов дознания в области раскрытия преступлений, а также за деятельностью органов государственного политического управления;

- поддержание обвинения на суде;

- наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей.

В ноябре 1923 года была образована Прокуратура Верховного суда Союза Советских Социалистических республик (далее СССР), которой предоставили широкие полномочия - право законодательной инициативы и совещательного голоса в заседаниях высших органов власти страны, а также право приостанавливать решения и приговоры коллегий Верховного суда СССР.

С образованием Союза Советских Социалистических Республик, наряду с другими общесоюзными государственными органами, были учреждены Верховный Суд СССР и Прокуратура Верховного Суда СССР. Заметным событием в дальнейшем законодательном регулировании организационного построения и деятельности органов прокуратуры явилось постановление Центрального исполнительного комитета (далее ЦИК) и Совета народных комиссаров (далее СНК) СССР от 20 июня 1933 года «Об учреждении Прокуратуры СССР» «в целях укрепления социалистической законности и должной охраны общественной собственности по Союзу Советских Социалистических Республик от покушений противообщественных элементов...»[1], на которую возлагались, в том числе, дополнительные функции:

- надзор за соответствием постановлений и распоряжений отдельных ведомств СССР и союзных республик и местных органов власти Конституции и постановлениям правительства СССР;

- наблюдение за правильным и единообразным применением законов судебными учреждениями союзных республик с правом истребования любого

1 Бровин Г. И., Перфильев В. М. Ленинские принципы организации и деятельности советской прокуратуры. М., 1969. № 2. С. 7 - 13

дела в любой стадии производства, опротестования приговоров и решений судов в вышестоящие судебные инстанции и приостановления их исполнения;

- возбуждение уголовного преследования и поддержание обвинения во всех судебных инстанциях на территории Союза ССР;

- надзор на основе особого положения за законностью и правильностью действий ОГПУ, милиции, уголовного розыска и исправительно-трудовых учреждений;

- общее руководство деятельностью прокуратуры союзных республик.

Затем постановлением ЦИК и СНК СССР от 17 декабря 1933 года было утверждено «Положение о Прокуратуре СССР», а именно, упразднена Прокуратура Верховного Суда СССР. «Положение» конкретизировало функции Прокуратуры СССР, определило взаимоотношения и формы руководства Прокурора СССР деятельностью Прокуратуры РСФСР и прокуратур других союзных республик.

Первым прокурором СССР был назначен Иван Алексеевич Акулов. «В «Положении о Прокуратуре СССР» были определены отрасли прокурорского надзора, ставшие традиционными: общий надзор, надзор за правильным и единообразным исполнением законов судебными органами; надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия; надзор за законностью и, правильностью действий Объединённого государственного политического управления, милиции, исправительно-трудовых учреждений. В Положении были определены система и структура органов прокуратуры. В качестве структурных подразделений в Прокуратуру входили военная и транспортная прокуратуры. Весьма обстоятельно были сформулированы функции центрального аппарата Прокуратуры СССР. Его главное предназначение заключалось в осуществлении руководства нижестоящими прокуратурами путем издания различного рода указаний и распоряжений, созыва совещаний подчиненных прокуроров и следователей, проведение проверок деятельности нижестоящих прокуратур, получение регулярных отчетов об

их деятельности. На Прокуратуру СССР возлагались функции по подбору, расстановке и воспитанию кадров прокуроров и следователей»[1].

Проведение в жизнь «Положения о Прокуратуре Союза ССР» в существенной мере способствовало укреплению единства и строгой централизации органов прокурорского надзора.

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 20 июля 1936 года «Об образовании Народного Комиссариата Юстиции СССР» органы прокуратуры были окончательно выделены из системы народных комиссариатов юстиции союзных и автономных республик и полностью подчинены непосредственно Прокурору СССР.

В годы Великой Отечественной войны деятельность органов Прокуратуры была подчинена общей задаче - победе советского народа над немецким фашизмом. В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 года «О военном положении», работа органов прокуратуры, как военных, так и территориальных, была перестроена на военный лад.

С целью укрепления трудовой и исполнительской дисциплины Указом Президиума Верховного Совета СССР в сентябре 1943 года прокурорско-следственным работникам устанавливаются классные чины с выдачей форменного обмундирования. Одновременно вводится сравнительная градация классных чинов прокуроров и следователей, приравненных к воинским званиям.

Учитывая важное государственное и политическое значение деятельности органов прокуратуры и в целях повышения престижа, авторитета и влияния органов прокуратуры на обеспечение законности в государстве, Верховный Совет СССР в марте 1946 года принимает Закон СССР «О присвоении Прокурору СССР наименования Генерального прокурора СССР».

---

1 Ласкина Н.В. Прокурорский надзор: Учебное пособие для вузов. М., 2012. С. 7.

Первым Генеральным прокурором СССР стал Константин Петрович Горшенин.

Следующим этапом преобразования прокуратуры был изданный в мае 1955 года Указом Президиума Верховного Совета СССР законодательный акт, «Положение о прокурорском надзоре в СССР». В данном положение на Генерального прокурора СССР возлагалось осуществление высшего надзора за точным исполнением законов всеми министерствами и подведомственными им учреждениями, а также гражданами СССР. Также особенность данного нормативного акта состоит в том, что в нем получили четкое нормативное определение задачи, принципы прокурорского надзора и его содержание; дан перечень основных направлений (отраслей) полномочий прокуроров в сфере общего надзора, надзора за соблюдением законов органами дознания и предварительного следствия, надзора за законностью и обоснованностью приговоров, решений, определений и постановлений судебных органов, надзора за законностью исполнения, приговоров, надзора за соблюдением законности содержания в местах лишения свободы.

Впервые в истории законодательства о прокуратуре в «Положении» были предусмотрены требования к образовательному и возрастному цензам для прокуроров. Ими могли быть лица, имеющие высшее юридическое образование и не моложе 25 лет. Исключение делалось для лиц, обучающихся в высших учебных заведениях юридического профиля. Они могли быть назначены на прокурорские должности только с согласия Генерального прокурора СССР. Указанные требования преследовали цель обеспечить высококвалифицированный кадровый состав органов прокуратуры.

Конституция СССР 1977 года внесла дальнейший и весомый вклад в развитие законодательной основы организации и деятельности прокуратуры. Согласно конституционным нормам органы прокуратуры осуществляют высший надзор за точным и единообразным исполнением законов. Конституция СССР 1936 г. возлагала высший надзор только на Генерального прокурора СССР. Конституция РСФСР 1977 года устанавливала, что высший надзор

осуществляется прокурором республики и подчиненными ему прокурорами в пределах их компетенции.

Наименование прокурорского надзора высшим можно объяснить стремлением законодателей подчеркнуть его место в иерархии контрольно-надзорной деятельности, которая осуществлялась тогда несколькими десятками других государственных органов и учреждений. Прокурорский надзор распространялся и на них.

В 1979 году принимается Закон «О прокуратуре СССР», заменивший Положение о прокурорском надзоре 1955 г. Нормы законодательства о прокуратуре необходимо было привести в соответствие с отраслевым общесоюзным и республиканским законодательством, принятым в ходе правовой реформы конца 60-х и начала 70-х годах.

Закон «О прокуратуре СССР» расширил сферу действия принципа коллегиальности, предусмотрел создание коллегий в Главной военной прокуратуре, прокуратурах автономных республик, краев, областей, городов (на правах прокуратур областей). В Законе также закреплялось, что органы прокуратуры составляют единую и централизованную систему - прокуратуру СССР, возглавляемую Генеральным прокурором СССР, с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим.

К основным направлениям деятельности прокуратуры, согласно закону «О прокуратуре СССР» было отнесено, во-первых, высший надзор за точным и единообразным исполнением законов, и, во-вторых, борьба с нарушениями законов об охране социалистической собственности; борьба с преступностью и другими правонарушениями; расследование преступлений; привлечение к уголовной ответственности лиц, совершивших преступление; обеспечение неотвратимости ответственности за преступление; разработку совместно с другими государственными органами мер предупреждения преступлений и иных правонарушений; координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями и участие в

совершенствовании законодательства и пропаганде советских законов. Законном устанавливалось право законодательной инициативы Генерального прокурора СССР и его ответственность и подотчетность перед Верховным Советом СССР, а в период между его сессиями – Президиуму Верховного Совета СССР.

В 1987 году Закон «О прокуратуре СССР» был дополнен нормами, которые предусматривали право прокуроров использовать предписания и предостережения в качестве средств реагирования на нарушения законов.

Последним общесоюзным законодательным актом, относящимся к сфере регулирования организации и деятельности прокуратуры, стал Указ Президиума Верховного Совета СССР от 6 февраля 1989 года «О структуре прокуратуры Союза ССР». На базе Управления общего надзора было создано несколько самостоятельных управлений и отделов. Кроме того, в структуре центрального аппарата Прокуратуры СССР появилось Управление по надзору за исполнением законодательства о государственной безопасности и по межнациональным и международно-правовым вопросам. Эти изменения впоследствии (после того, как распался СССР) были восприняты при формировании структуры центрального аппарата Генеральной прокуратуры РФ. С этого момента заканчивается советский этап истории российской прокуратуры и начинается новый. В советский период история развития прокуратуры России (РСФСР) представляет собой составную часть истории прокуратуры.

1.3 Реформирование органов прокуратуры в постсоциалистическую эпоху

Бесспорно, в конце XX столетия Россия совершила исторический поворот, который привел к колоссальным изменениям в государственном строе. Крушения советской идеологии, несомненно, способствовало расширению демократических прав и свобод человека и гражданина,

формированию новых экономических механизмов, обеспечению реальной свободы совести и вероисповеданий.

Одновременно эти изменения вызвали возникновение криминальных процессов и явлений, не характерных для криминологической ситуации, существовавшей в СССР. Снижение уровня профессионализма сотрудников правоохранительных органов, обусловленное перманентным реформированием силовых ведомств, способствовало не только активизации преступности в ее наиболее опасных формах, но и привело к существенному росту коррумпированности органов государственной (муниципальной) власти и правоохранительных органов, то есть тех структур, которые по определению должны бороться с преступностью.

Прочной основой создания эффективно действующей правоохранительной системы является централизованное государство. Одна ко прекращение в декабре 1991 года существования СССР как единого союзного государства, разрушение административно-командной системы, всеобщий кризис власти и общества поставили на повестку дня проблему создания новой российской государственности. Такова была в 1991 году основная предпосылка для становления современной правоохранительной системы.

Современный этап формирования прокуратуры знаменуется принятием 17 января 1992 года Верховным Советом Российской Федерации (далее РФ) Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации» № 2202-I, внесшего существенные коррективы в правовое регламентирование содержания надзора, определение его направлений, полномочий прокуроров.

Прокурорский надзор был распространен на оперативно-розыскную деятельность. Впервые на уровне закона получили решение вопросы материального и социального обеспечения прокурорских работников, порядок их (а также следователей прокуратуры) привлечения к уголовной и административной ответственности. Закон содержал специальный раздел, предусматривавший нормы об особенностях организации и обеспечения

деятельности военной прокуратуры как составной части прокурорской системы. Нормы этого раздела устанавливали структуру военной прокуратуры, полномочия военных прокуроров, требования, которым должны соответствовать кадры органов военной прокуратуры. Однако вскоре после принятия указанного закона сложившаяся система органов прокуратуры оказалась под угрозой кардинального реформирования.

В Конституции РФ 1993 года речь о прокуратуре шла лишь в одной статье, причем помещенной в главе 7 «Судебная власть». В феврале 2014 года был принят Закон РФ о поправке к Конституции РФ № 2-ФКЗ "О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации", и глава 7 Основного Закона страны получила новое, соответствующее ее содержанию название – «Судебная власть и прокуратура». Согласно Закону РФ «О прокуратуре Российской Федерации» № 2202-I, «прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации»[1]. Однако принцип независимости прокуроров от местных властей был ограничен, поскольку Конституция установила, что прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются Генеральным прокурором по согласованию с ее субъектами. К тому же часть 3 статьи 129 Конституции РФ оставляла открытым вопрос, с какой властью субъекта, с каким органом должна быть согласована кандидатура на должность прокурора или назначение его на следующий конституционный срок после истечения пятилетнего. Неопределенность конституционной нормы привела к тому, что отказывать в даче согласия на назначение предложенной Генеральным прокурором РФ кандидатуры стали президенты республик или главы администрации субъектов Федерации, а не органы представительной власти.

1 Ст. 1. Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 1.

Согласно часть 4 статьи 129 Конституции РФ полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры РФ определяются федеральным законом.

Также в соответствии со статьей 129 Конституции РФ В и Федеральным законом (далее ФЗ) «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федераций «О прокуратуре Российской Федерации»», принятым Государственной Думой в ноябре 1995 года, организационно обособленной от других органов государственной власти, прокуратура наделена специфическими принципами организации и деятельности, представленная особыми формами и методами реализации своих полномочий, не относится к числу государственных органов, осуществляющих законодательную, исполнительную или судебную власть. Осуществляя свою деятельность самостоятельно и независимо от них, прокуратура, эффективно взаимодействуя со всеми ветвями власти в целях сохранения и укрепления законности, охраны прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и безопасности государства, выступает одним из элементов системы сдержек и противовесов.

Осуществляя надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов всеми федеральными министерствами и ведомствами, исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами, а также за соответствием издаваемых ими нормативно-правовых актов действующим федеральным законам, прокуратура сдерживает чрезмерное усиление исполнительной власти за счет власти законодательной на всех уровнях: федеральном, региональном и муниципальном.

Законодательная власть и Президент РФ сдерживают чрезмерное усиление прокуратуры. Порядок назначения на должность Генерального прокурора РФ и прокуроров субъектов Российской Федерации, а также ежегодный доклад о состоянии законности и правопорядка в стране и о проделанной работе по их укреплению, представляемый Генеральным

прокурором РФ Совету Федерации Федерального Собрания РФ и Президенту РФ, – выступают формами такого контроля.

Взаимодействие органов прокуратуры с судебной властью определяется с одной стороны, возможностью обжалования в судебном порядке любых действий (бездействия) и решений прокуроров, с другой, участием прокуроров в конституционном, уголовном, гражданском, арбитражном судопроизводстве как равноправного участника процесса на основе принципов равенства и состязательности сторон.

С принятием Федерального закона от 5 июня 2007 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (далее УПК РФ) и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» № 2202-I (далее Федеральный закон «О прокуратуре РФ»)» произошли изменения в системе органов прокуратуры РФ.

В соответствии с часть 1 статьи 4 Федерального закона «О прокуратуре РФ» прокуратура составляет единую централизованную систему органов и учреждений и действует на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ.

Систему органов прокуратуры составляют: Генеральная прокуратура, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные учреждения, редакции печатных изданий, а также прокуратуры городов и районов и другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры. Следственные подразделения органов прокуратуры входили в состав прокуратур и подчинялись соответствующему прокурору.

Но после вступления Федерального закона в июне 2007 года было проведено организационное разграничение следственных подразделений органов прокуратуры и подразделений, осуществляющих надзор за исполнением законов, обеспечивающих участие прокуроров в рассмотрении дел судами и выполняющим иные функции в соответствии с законом.

Следствие было выделено из единой системы органов прокуратуры путем создания нового органа – Следственного комитета при прокуратуре РФ.

Организация и порядок деятельности Следственного комитета при прокуратуре РФ наряду с Федеральным законом «О прокуратуре РФ» определялось нормативными правовыми актами Президента РФ (в частности, Указом Президента РФ от 1 августа 2007 года № 1004 «Вопросы Следственного комитета при прокуратуре РФ», а также утверждено Положение о Следственном комитете при прокуратуре РФ, установившее задачи, полномочия и порядок организации его деятельности).

На Следственный комитет при прокуратуре РФ возложено обеспечение исполнения федерального законодательства об уголовном судопроизводстве путем производства предварительного следствия по уголовным делам о преступлениях, отнесенных к подследственности следователей Следственного комитета при прокуратуре РФ уголовно-процессуальным законодательством.

В систему Следственного комитета при прокуратуре РФ вошли Главное следственное управление Следственного комитета при прокуратуре РФ, следственные управления Следственного комитета при прокуратуре РФ по субъектам РФ и приравненные к ним специализированные следственные управления Следственного комитета при прокуратуре РФ, в том числе военные следственные управления Следственного комитета при прокуратуре РФ по военным округам, флотам, Ракетным войскам стратегического назначения и другие военные следственные управления Следственного комитета при прокуратуре РФ, приравненные к следственным управлениям Следственного комитета при прокуратуре РФ по субъектам РФ, а также следственные отделы Следственного комитета при прокуратуре РФ по районам, городам и приравненные к ним специализированные следственные отделы Следственного комитета при прокуратуре РФ, в том числе военные следственные отделы Следственного комитета при прокуратуре РФ по объединения, соединения, гарнизонам и другие военные следственные отделы

Следственного комитета при прокуратуре РФ, приравненные к следственным отделам Следственного комитета при прокуратуре РФ по районам, городам.

Следственный комитет при прокуратуре РФ наделен значительной самостоятельностью по отношению ко всей системе органов прокуратуры. Вопросы образования, реорганизации и ликвидации органов Следственного комитета не входят в сферу компетенции Генерального прокурора РФ.

Следственный комитет при прокуратуре РФ возглавляется первым заместителем Генерального прокурора РФ – Председателем Следственного комитета, который назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ (в то время как иные заместители Генерального прокурора РФ назначаются на должность Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Генерального прокурора РФ). Заместители Председателя Следственного комитета при прокуратуре назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по представлению Председателя Следственного комитета. Председатель Следственного комитета утверждает структуру и штатное расписание Следственного комитета при прокуратуре РФ, определяет полномочия структурных подразделений, определяет порядок назначения на должность и освобождения от должности работников Следственного комитета РФ. Следственный комитет при прокуратуре РФ осуществляет функции главного распорядителя средств федерального бюджета, наделен правом представлять в Министерство финансов РФ предложения по формированию федерального бюджета.

В соответствием с Положение о Следственном комитете при прокуратуре РФ на него возложены следующие задачи:

- разработка мер по формированию государственной политики в сфере исполнения законодательства об уголовном судопроизводстве;

- оперативное и качественное расследование преступлений в соответствии с подследственностью, установленной УПК РФ;

- обеспечение законности при производстве предварительного следствия и защиты прав и свобод человека и гражданина;

- организация и осуществление выявления причин и условий, способствующих совершению преступлений и принятие мер по их устранению;

- обеспечение в пределах своих полномочий международно-правового сотрудничества.

Для достижения указанных целей Следственному комитету при прокуратуре РФ предоставлены широкие полномочия, в частности:

- разрабатывать и осуществлять меры по реализации государственной политики в сфере уголовного судопроизводства;

- разрабатывать и представлять Президенту РФ и в правительство РФ проекты законов и подзаконных нормативных актов Президента РФ и правительства РФ;

- принимать нормативные правовые акты по вопросам, относящимся к его компетенции;

- обобщать практику применения законодательства и проводить анализ реализации государственной политики в сфере уголовного судопроизводства, разрабатывать меры по совершенствованию деятельности следственных органов Следственного комитета при прокуратуре РФ;

- организовывать и осуществлять предварительное следствие по уголовным делам и экспертно-криминалистическую деятельность, процессуальный контроль и проверку деятельности следственных органов;

- обеспечивать в системе Следственного комитета при прокуратуре РФ собственную безопасность и защиту сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну;

- организовывать и осуществлять прием граждан, а также рассмотрение устных и письменные обращений граждан;

- организовывать кадровое обеспечение следственных органов;

- разрабатывать и осуществлять профилактические, лечебные, санаторно-курортные, оздоровительные и реабилитационные мероприятия, направленные на охрану и укрепление здоровья прокурорских работников, членов их семей и пенсионеров следственных органов Следственного комитета.

Одновременно со вновь созданным Следственным комитетом при прокуратуре РФ продолжают функционировать ранее действовавшие органы прокуратуры: Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры, которые осуществляют надзор за соблюдением Конституции и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов, а также иные функции, возложенные на них федеральными законами.

В результате проведенной реформы органов прокуратуры произошло отделение деятельности по осуществлению надзора за исполнением законов, в том числе в сфере уголовного судопроизводства, от деятельности по расследованию преступлений. В то же время это привело к определенному ограничению действия принципа единства и централизации органов прокуратуры, поскольку кадровые, организационные и иные вопросы, связанные с функционированием Следственного комитета при прокуратуре РФ, не входят в компетенцию Генерального прокурора РФ.

Создание Следственного комитета при прокуратуре РФ стало первым реальным шагом на пути реформирования органов предварительного расследования.

Одновременно с созданием Следственного комитета при прокуратуре РФ существенные изменения были внесены и в уголовно-процессуальное законодательство в части, регламентирующей полномочия прокуроров по осуществлению надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и полномочия руководителей следственных

органов по осуществлению процессуального руководства расследованием. Произошло перераспределение полномочий прокуроров в пользу руководителей следственных органов. Прокурор утратил ряд надзорных полномочий, которыми он традиционно был наделен в соответствии и с УПК РСФСР, и с УПК РФ, многие из них (например, право отменять незаконные и необоснованные постановления следователей, давать письменные обязательные для исполнения указания о направлении расследования, производстве следственных действий) переданы руководителям следственных органов.

В настоящее время, прокуратура стала органом государства, который осуществляет реализацию в обществе основополагающих принципов, таких, как законность, соблюдение правопорядка и защита прав граждан.

2 ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРОКУРАТУРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1 Законодательные основы организации и деятельности прокуратуры в Российской Федерации

«Организация и порядок деятельности прокуратуры, полномочия прокуроров определяются Конституцией РФ, Федеральном законом «О прокуратуре РФ» и иными Федеральными законами Российской Федерации(далее ФЗ РФ), международными договорами РФ, нормы которых в своей совокупности образуют правовой фундамент, на котором строится организация и деятельность прокуратуры РФ»[1].

Основным нормативным источником правового регулирования организации и порядка деятельности прокуратуры РФ является Конституция РФ, регламентирующая важнейшие общественные отношения, складывающиеся между гражданином и государством, закрепляющая основы общественного строя, основополагающие положения организации и деятельности государственных органов.

Конституционно-правовое регулирование организации и деятельности прокуратуры РФ осуществляется по сути единственной статьей Конституции РФ, в основном закрепляющей положения о на должность прокуроров всех видов и уровней прокуратуры.

Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ наименование главы 7 Конституции РФ изложено в новой редакции – "Судебная власть и прокуратура", а в текст главы внесены изменения, касающиеся определения конституционно-правового статуса прокуратуры РФ. В частности, законодатель отказался от концептуального определения

1 Ст. 3 Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ.1995. № 47. Ст.2.

прокуратуры РФ и руководящих положений организации и деятельности прокурорской системы: единства и централизации.

Вместе с тем обозначенные законодательные новации не разрешили основной проблемы, связанной с решением вопроса о месте прокуратуры в структуре государственного механизма, особенностях взаимоотношений с различными ветвями государственной власти.

«Генеральный прокурор РФ и заместители Генерального прокурора РФ назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации»[1]. Процедура назначения на должность Генерального прокурора содержится в Регламенте Совета Федерации и во многом схожа с назначением судей высшего судебного органа.

В Конституции РФ также закреплен принцип равноправия субъектов РФ. Это повлекло за собой изменения в порядке назначения на должность прокуроров среднего звена. «Прокуроры субъектов РФ назначаются на должность Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ, согласованному с субъектами РФ»[2]. При этом федеральное законодательство РФ не детализирует особенности самой согласительной процедуры.

«Иные прокуроры, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров, назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ. Прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры назначаются на должность и освобождаются от нее Генеральным прокурором РФ»[3].

Законодатель на конституционном уровне закрепил, по сути, только системно-иерархическое построение прокуратуры, оставив при этом неразрешенными многие вопросы, в большей степени связанные с четким

---

1 ч. 2 ст. 129 Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 //Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 3

2 Там же ч. 3

3 Там же ч. 4

определением правового статуса данного органа, его местоположения в структуре государственного механизма.

Основным нормативным правовым актом специального характера в системе правового регулирования организации и деятельности прокуратуры является Федеральный закон «О прокуратуре РФ».

Принятие данного закона в период формирования государственно-правовых институтов России как независимого, суверенного государства, а также особенности экономических, политических и других преобразований в Российской Федерации обусловили ряд принципиально важных положений.

Так, в тексте Федерального закона «О прокуратуре РФ»:

- определено назначение и место прокуратуры в системе государственных институтов России как самостоятельного и независимого органа (системы органов) надзора за исполнением законов;

- впервые изменен характер прокурорского надзора. Если ранее прокурорский надзор трактовался как высший, что в полной мере соответствовало сущности социалистической системы права, то в период формирования российской системы права содержание прокурорского надзора как всеобъемлющего противоречило бы демократическому принципу разделения властей, положенному в основу механизма построения правового государства;

- особое внимание уделяется деятельности органов прокуратуры в сфере защиты прав и свобод личности. Необходимость смещения центра тяжести в сторону правозащитной деятельности прокуратуры потребовала сто значительного законодательного расширения и укрепления;

- нашли отражение основные принципы деятельности органов прокуратуры, они приобрели статус общеобязательных, руководящих начал;

- прокуратура определена именно как надзорный орган. Основным ее предназначением является осуществление и реализация надзорной функции;

- установлено важное требование к органам прокуратуры: их деятельность должна осуществляться строго в рамках Конституции РФ,

Закона о прокуратуре и других нормативных правовых актов, действующих на территории РФ, то есть получил закрепление принцип законности, который в деятельности любого государственного органа(системы органов) должен выступать как доминанта над всеми иными руководящими началами.

В ходе подготовки проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»» от 17 ноября 1995 г. не прекращалась острейшая дискуссия о месте и роли прокуратуры РФ в государстве. Одним из важнейших оснований для подобного рода борьбы послужило помещение в главу 7 «Судебная власть», в статью 129 Конституции РФ, структура прокуратуры.

Дополнения, внесенные в ФЗ «О прокуратуре РФ» в 1995 г., сводятся к следующему:

- установлено и провозглашено приоритетное положение правозащитной направленности деятельности прокуратуры;

- более четко сформулированы и в ряде случаев расширены пределы прокурорского надзора по его отдельным отраслям;

- получила распространение сила действия "общего" надзора на представительные (законодательные) и исполнительные органы власти субъектов РФ;

- восстановлена возможность осуществления координационного руководства деятельностью правоохранительных органов, направленная на осуществление мероприятий по борьбе с преступностью. Отметим, что вопрос о целесообразности возложения вновь на прокуратуру данной функции требует отдельного специального и глубокого изучения;

- усилены гарантии от политизации прокуратуры, иными словами, закреплен принцип политической независимости прокуроров;

- нашли отражение социальные и иные гарантии прокурорским работникам;

- обозначены формы участия Генерального прокурора РФ в рамках международного сотрудничества;

- уделено особое внимание защите прав, свобод человека и гражданина посредством включения в Закон о прокуратуре соответствующей самостоятельной главы, в которой определен предмет надзора и полномочия прокурора.

На момент принятия изменений в ФЗ «О прокуратуре РФ» в 1999 году в системе государственного механизма России отсутствовал орган, осуществляющий повседневный надзор за исполнением Конституции РФ. По замыслу разработчиков законопроекта, именно прокуратура должна была обеспечить устранение нарушений Конституции РФ и имела для этого все необходимые правовые средства воздействия.

Суть изменений, внесенных Федеральным законом от 10 февраля 1999 года № 31-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре в Российской Федерации»», заключалась в следующих принципиальных моментах:

- прокуратура стала органом, осуществляющим надзор за соблюдением Конституции РФ, поскольку отсутствие законодательно закрепленного прямого указания на такую обязанность вызывало на практике разногласия по этому поводу в отношениях различных государственных структур с должностными лицами;

- были исключены положения, определяющие назначение прокуроров на определенный срок, что, однако, не свидетельствует о том, что благодаря данной поправке прокуроры стали несменяемыми;

- с принятием Закона о судебных приставах, созданием службы судебных приставов и активной реализации ею своих полномочий возникла необходимость включить эту службу в число государственных структур, на которые распространяется надзорная деятельность органов прокуратуры.

Однако изменения, внесенные в ФЗ «О прокуратуре РФ» в 1999 году, предоставив прокурорам возможность осуществлять надзор за исполнением законов судебными приставами, не наделил их конкретными полномочиями, строго определенными правовыми средствами воздействия, то есть не

установил: предмет надзора; надзорные полномочия; перечень актов реагирования, которые прокурор вправе (обязан) применять, выявив нарушение закона поднадзорным субъектом;

- был введен новый акт реагирования прокурора – «предостережение о недопустимости нарушения закона»[1]. Данным шагом законодатель попытался усилить авторитет профилактической деятельности органов прокуратуры, тем самым обозначив широту их компетенции, направленной на обеспечение режима законности и поддержания правопорядка.

После февраля 1999 года в ФЗ «О прокуратуре РФ» продолжали и продолжают вноситься изменения и дополнения, наиболее существенными из которых являются следующие:

- введение присяги Генерального прокурора РФ (Федеральный закон от 19 ноября 1999 года № 202-ФЗ «О внесении изменения и дополнения в статью 12 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»»);

- образование в качестве самостоятельного элемента прокурорской системы Следственного комитета прокуратуры (далее СКП) России (Федеральный закон от 5 июня 2007 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»»). Создание данного органа позволило четко отграничить друг от друга две основные, долгое время «конкурирующие» между собой функции прокуратуры: уголовного преследования и надзора, повысить эффективность осуществления полномочий в обоих направлениях деятельности, сосредоточив деятельность прокуратуры преимущественно на осуществлении надзора.

Вместе с тем законодатель обозначил причастность СКП России к системе прокуратуры, употребив предлог «при» затем, чтобы впоследствии окончательно вывести его за рамки прокурорской системы и создать Следственный комитет России (Указ Президента РФ от 27 сентября 2010 года

1 Ст. 25.1 Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ.1995. № 47. Ст.23.

№ 1182 «Вопросы Следственного комитета Российской Федерации»). По мнению законодателя, функционирование Следственного комитета России вне системы прокуратуры РФ создаст необходимые условия для эффективной реализации полномочий прокуроров по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, усиления взаимодействия следственных органов с органами прокуратуры, позволит повысить объективность следствия, тем самым обеспечивая законность в сфере уголовного судопроизводства.

Также были внесены следующие изменения в ФЗ «О Прокуратуре РФ»:

- было расширено содержание части 1 статьи 6 ФЗ «О прокуратуре РФ, устанавливающей обязательный характер исполнения требований прокурора (Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 171 «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с принятием Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»);

- предоставлены прокурорам полномочия по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов с последующим вынесением требования в качестве акта прокурорского реагирования (статья 9.1. Закона о прокуратуре добавлена Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 171-ФЗ);

- увеличены на пять лет предельного возраста нахождения на службе в органах прокуратуры прокурорских работников (с 60 до 65 лет)(Федеральный закон от 28 ноября 2009 года № 303-ФЗ «О внесении изменений в статью 43 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»»);

- дополнено содержания статьи 40.2 ФЗ о прокуратуре нормой о возложении на прокуроров и прокурорских работников обязанности по предоставлению сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (данная обязанность возложена на прокуроров и прокурорских

работников Указом Президента РФ от 18 мая 2009 года № 558 и согласно Федеральному закону от 25 декабря 2008 года № 280-ФЗ сведения о доходах, предоставление которых предусмотрено статьей 40.2 ФЗ о прокуратуре, впервые были поданы прокурорами и прокурорскими работниками в первом квартале 2010 года);

- расширено количества поднадзорных прокуратуре объектов: полномочия прокуроров распространены на деятельность по соблюдению Конституции РФ, исполнению законов, а также за законностью издаваемых правовых актов субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания (Федеральный закон от 1 июля 2010 года № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»»).

В действующей редакции от 3 августа 2018 года ФЗ «О прокуратуре РФ» отражены изменения, коснувшиеся кадровых компонентов прокурорской системы: способы обучения нового кадрового состава в рамках целевого обучения по образовательной программе среднего профессионального или высшего образования.

2.2 Структура органов прокуратуры в Российской Федерации

Прокуратура в Российской Федерации является единой федеральной централизованной системой органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов, а также реализующих иные функции, установленные федеральным законодательством в целях обеспечения единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов

общества и государства. Правовой основой организации и деятельности прокуратуры в Российской Федерации являются Конституция, Закон о прокуратуре, другие федеральные законы, приказы и распоряжения Генерального прокурора РФ.

Система и организация прокуратуры Российской Федерации описана во втором разделе ФЗ «О прокуратуре РФ».

«Систему прокуратуры РФ составляют Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные учреждения, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры»[1].

«Генеральная прокуратура РФ. Генеральную прокуратуру РФ возглавляет Генеральный прокурор РФ, который назначается и освобождается от должности Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ»[2].

«Генеральный прокурор РФ имеет заместителей, которые назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ. В Генеральной прокуратуре РФ образуется коллегия в составе Генерального прокурора РФ (председатель), его первого заместителя и заместителей (по должности), других прокурорских работников, назначаемых Генеральным прокурором РФ»[3].

Генеральная прокуратура РФ состоит из Академии Генеральной прокуратуры РФ, Главной военной прокуратуры РФ, прокуратур субъектов РФ и специализированных прокуратур.

---

1 Ст. 11 Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ.1995. № 47. Ст.10.
2 Там же ст.12.
3 Там же ст.14.

Структуру Генеральной прокуратуры РФ составляют главные управления, управления и отделы на правах управлений: главное организационно-аналитическое управление; главное управление кадров; главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства; управление по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере; главное управление по надзору за следствием; управление по надзору за производством дознания и оперативно-розыскной деятельностью; управление методико-аналитического обеспечения надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования и оперативно-розыскной деятельностью; управление по надзору за расследованием особо важных дел; управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму; управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции; главное управление по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами; управление по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе; управление по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний; правовое управление; главное управление международно-правового сотрудничества; управление взаимодействия со средствами массовой информации; первый отдел (на правах управления); управление делами; управление документационного и методического обеспечения; управление по рассмотрению обращений и приему граждан; протокольный отдел (на правах управления); отдел контрольно-ревизионной работы; управление Генеральной прокуратуры РФ в Южном федеральном округе; управление Генеральной прокуратуры РФ в Северо-Кавказском федеральном округе; управление Генеральной прокуратуры РФ в Центральном федеральном округе; управление Генеральной прокуратуры РФ в Северо-Западном федеральном округе; управление Генеральной прокуратуры РФ в Приволжском федеральном округе; управление Генеральной прокуратуры РФ в Уральском федеральном

округе; управление Генеральной прокуратуры РФ в Сибирском федеральном округе; управление Генеральной прокуратуры РФ в Дальневосточном федеральном округе; федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации».

«Генеральный прокурор РФ имеет советников, старших помощников и старших помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу начальников управлений; помощников и помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений. Первый заместитель и заместители Генерального прокурора РФ имеют помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений»[1].

«В Генеральной прокуратуре РФ образуется на правах структурного подразделения Главная военная прокуратура, возглавляемая заместителем Генерального прокурора РФ – Главным военным прокурором»[2].

«Генеральный прокурор РФ руководит всей системой органов прокуратуры, издает обязательные для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации деятельности системы прокуратуры и порядок реализации мер материального и социального обеспечения ее работников»[3].

В пределах выделенной штатной численности и фонда оплаты труда Генеральный прокурор РФ устанавливает штаты и структуру Генеральной прокуратуры РФ, определяет полномочия структурных подразделений, устанавливает штатную численность и структуру подчиненных органов и учреждений прокуратуры. Он также назначает на должность и освобождает от

1 Ст. 14 Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ.1995. № 47. Ст.13.
2 Там же
3 Там же ст. 17.

должности директоров (ректоров) научных и образовательных учреждений системы прокуратуры РФ и их заместителей.

В структуре Генеральной прокуратуры РФ на основании приказа Генерального прокурора РФ от 23.10.1998 № 207-ш «Об образовании информационно-аналитического центра Генеральной прокуратуры Российской Федерации» сформирован информационно-аналитический центр.

Информационно-аналитический центр создан на правах управления в целях обеспечения Генерального прокурора РФ необходимой аналитической информацией для принятия оптимальных решений и мер по предупреждению и борьбе с преступностью.

Прокуратуры субъектов РФ или территориальные прокуратуры образованы в соответствии с административно-территориальным и национально-государственным устройством Российской Федерации. Существуют прокуратуры республик, входящих в состав РФ, прокуратуры краев, областей, автономных округов и автономной области.

Прокуратуры субъектов РФ возглавляют назначаемые на должность Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ, согласованному с органами власти субъекта РФ соответствующие прокуроры. Руководители прокуратур субъектов РФ имеют первого заместителя и заместителей, которые также назначаются на должность Президентом РФ.

В прокуратурах субъектов РФ образуются коллегии в составе прокурора субъекта РФ (председатель), его первого заместителя и заместителей (по должности), а также других прокурорских работников, назначаемых прокурором субъекта РФ. В прокуратурах субъектов РФ сформированы управления и отделы. Начальники управлений и отделов являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов в составе управлений – помощниками прокуроров субъектов РФ.

Прокуроры субъектов РФ могут иметь помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений. Прокуроры субъектов РФ руководят деятельностью прокуратур

районов и иных административно-территориальных единиц. Они уполномочены издавать приказы, указания, распоряжения, которые обязательны для исполнения всеми нижестоящими прокурорами. Они также могут вносить в штатные расписания своих аппаратов и подчиненных прокуратур в пределах численности оплаты труда, установленных Генеральным прокурором РФ (статьи 15, 15.1 ФЗ «О прокуратуре РФ»).

Прокуратуры районов возглавляют соответствующие прокуроры. В указанных прокуратурах устанавливаются должности первого заместителя и заместителей прокуроров, старших помощников и помощников прокуроров, а также старших следователей и следователей и их помощников.

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

Прокуроры районов, прокуроры специализированных прокуратур назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором РФ. Они подчинены и подотчетны вышестоящим прокурорам и Генеральному прокурору РФ.

Также существуют специализированные прокуратуры. В них входят:

- прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях субъектов РФ;

- прокуратура по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах;

- природоохранные прокуратуры (Удмуртская, Брянская, Владимирская, Красноярская и др.);

- межрайонные природоохранные прокуратуры (Башкирская, Татарская, Калужская, Липецкая, Березниковская);

- Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура;

- транспортные прокуратуры (Балтийская, Калининградская, Камская, Северо-Западная, Западно-Сибирская, Дальневосточная и др.);

- Московская межрегиональная транспортная прокуратура;

- прокуратура комплекса «Байконур»;

- прокуратуры закрытых административно-территориальных образований (например, г. Заречный Пензенской области);

- прокуратуры Московского и Петербургского метрополитена;

- военные прокуратуры.

Систему органов военной прокуратуры составляют: Главная военная прокуратура, военные прокуратуры военных округов, флотов, Ракетных войск стратегического назначения, Московская городская военная прокуратура и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов РФ, военные прокуратуры соединений, гарнизонов и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам городов и районов.

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

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

Образование, реорганизация и ликвидация органов военной прокуратуры, определение их статуса, компетенции, структуры и штатов осуществляются Генеральным прокурором РФ, приказы которого по этим вопросам реализуются в соответствии с директивами Генерального штаба Вооруженных Сил РФ.

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

Природоохранные прокуратуры созданы в целях усиления прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране окружающей среды.

Транспортные прокуратуры действуют на правах прокуратур районов и осуществляют свои полномочия, касающиеся исполнения законов о безопасности движения на воздушном, речном (морском) и железнодорожном транспорте. Транспортные прокуратуры осуществляют также надзор за исполнением законов и соблюдением прав, свобод и законных интересов граждан предприятиями различных форм собственности, которые так или иначе связаны с предоставлением или обслуживанием транспортных перевозок грузов и пассажиров.

Транспортные прокуратуры расследуют преступления, совершенные на транспортных объектах. Одновременно транспортные прокуратуры осуществляют надзор за законностью административной деятельности органов внутренних дел на транспорте, оперативно-розыскной деятельностью, дознанием и предварительным следствием, которые проводят сотрудники транспортной полиции.

Прокуратуры на особо режимных объектах. В настоящее время в соответствии с приказом Генерального прокурора РФ от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции территориальных, военных и других специализированных прокуратур» действуют две специализированные прокуратуры в закрытых административно-территориальных образованиях с подчинением непосредственно Генеральной прокуратуре РФ (г. Межгорье и комплекс "Байконур").

Другие прокуратуры, осуществляющие надзор за соблюдением и исполнением законов РФ в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо режимных объектах и в специальных воинских формированиях, обслуживающих их режим и непосредственное функционирование, подчиняются территориальным прокуратурам субъектов.

2.3 Задачи и функции прокуратуры Российской Федерации

Наличие четко определенных целей, задач - это необходимый атрибут любой организованной структуры, любого органа или организации. «Через цели, задачи того или иного государственного органа, организации получает отражение его сущность, предмет и пределы деятельности. Именно цели и задачи определяют функции этих структурных образований, устанавливаются компетенция и конкретные полномочия каждого из них. В зависимости от полноты достижения целей и задач определяется эффективность функционирования государственного органа, учреждения»[1].

В данном случае не будет и исключением органы прокуратуры. В свою очередь, цели деятельности могут быть главные (основные), функциональные и вспомогательные. К главной цели относится стремление получить определенный результат, к функциональным - достижение определенного состояния деятельности, а к вспомогательным - создание необходимых организационных, экономических, социальных условий для эффективной реализации главных и функциональных целей.

Цели и задачи обусловливают внутреннее содержание деятельности того или иного органа, института, принципы его функционирования и построения, включая и саму форму организации.

Структура различных нормативных правовых актов, описывающих компетенцию того или иного органа государства, выстроена по принципу от общего к частному, то есть от целей деятельности к задачам, функциям и компетенции по их реализации.

«Принципы любой отрасли права, как, впрочем, и правового института, складываются непроизвольно, поскольку причинно обусловлены целями и задачами, поставленными государством перед органами прокуратуры.

---

1 Кобзарев Ф.М. Проблемы теории и практики процессуальных и организационных отношений прокуратуры и суда в сфере уголовного судопроизводства: Автореф. дис. юрид. наук. М., 2006. С. 66.

Принципы данного института прокурорского надзорно-охранительного права должны быть таковыми, чтобы осуществляемая на их основе надзорная деятельность прокуратуры была способной решить поставленные задачи и обеспечить достижение результативности целей»[1].

Предназначение прокуратуры закреплено в Конституции РФ: «В правовом государстве человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства»[2]. Соответственно эту обязанность государство выполняет с помощью всех органов государственной власти, а значит, и таких, как прокуратура.

Одной из основных целей прокуратуры в ФЗ «О прокуратуре РФ) определено обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Общие цели деятельности современной прокуратуры Российской Федерации закреплены в части 2 статьи 1 Федерального закона «О прокуратуре РФ», где определено, что органы прокуратуры осуществляют свою деятельность в целях обеспечения:

- верховенства закона;
- единства и укрепления законности;
- защиты прав и свобод человека и гражданина;
- охраняемых законом интересов общества и государства.

На достижение этих целей направлена вся деятельность органов и учреждений российской прокуратуры.

Задачи прокуратуры по сравнению с целями более конкретны и в то же время более многочисленны. Они различаются между собой по уровню, содержанию средств их решения, компетенции органов прокуратуры, ставящих и решающих эти задачи.

---

1 Ергашев Е.Р. Принципы правового института надзора за исполнением законодательства при исполнении мер принудительного характера, назначаемых судом. М., 2007. № 12. С.12-15.
2 Ст. 2 Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 1.

Всю совокупность задач принято делить на три вида:

Общие задачи, которые определяются Конституцией РФ, ФЗ «О прокуратуре РФ», а также рядом отраслевых законодательств, таких как, например, Уголовно-процессуальный кодекс, Гражданский процессуальный кодекс.

Они заключаются в укреплении законности и охране от всяких посягательств:

а) закрепленного Конституцией РФ, конституциями республик, входящих в состав РФ, уставами иных субъектов РФ общественного и государственного строя;

б) политических, трудовых, жилищных и иных личных и имущественных прав и охраняемых законом интересов граждан РФ, гарантированных Конституцией РФ, конституциями республик и уставами иных субъектов РФ;

в) прав и охраняемых законом интересов государственных учреждений, предприятий независимо от форм собственности, кооперативных и иных общественных организаций.

Специальные задачи, объем и содержание которых определяются направлениями деятельности прокуратуры, являются одновременно и общими задачами, поскольку вносят конкретику в их решения, и задачи каждого направления, а именно:

- своевременное выявление всех незаконных актов, издаваемых объектами, перечисленными в статье 21 ФЗ «О прокуратуре РФ»;

- выявление на этих же объектах всех нарушителей закона;

- недопущение безнаказанности за эти правонарушения.

Частные задачи более разнообразны и многочисленны, чем общие и специальные, поэтому перечислить их практически невозможно. Частные задачи различаются в зависимости от направления деятельности, от вида применяемого правового средства, от конкретных условий, в которых осуществляется данная деятельность. Примером частных задач могут

служить, например, своевременное получение информации о конкретном нарушении закона, своевременность истребования материалов для проверки, своевременность опротестования незаконных приговоров и решений суда.

К функциям прокуратуры относятся основные направления деятельности прокуратуры посредством реализации которых прокуратура достигает основные цели и решает главные задачи.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» содержит перечень основных функций прокуратуры (статья 1 ФЗ № «О прокуратуре РФ»), которые в методологическом плане могут быть разделены на две группы: надзор за исполнением законов и иные направления деятельности.

Надзор за исполнением законов – главное направление деятельности прокуратуры. С его помощью решается широкий круг задач прокурорской деятельности: соблюдение Конституции Российской Федерации, исполнение действующих на территории страны законов, обеспечение единства и укрепления законности, прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов личности, общества и государства.

В зависимости от субъектов и характера тех общественных отношений, в сфере которых осуществляется надзор прокуратурой за исполнением законов, можно выделить определенные отрасли прокурорского надзора:

- надзор за исполнением закона органами государственной власти и управления, органами местного самоуправления и иными органами, негосударственными структурами (общий надзор).

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие имеет целью соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

Эта отрасль надзора в значительной мере связана с деятельностью органов МВД, ФСБ, таможенных служб и некоторых других ведомств. На этом сложном и остром участке нередко затрагиваются права и свободы человека, поэтому деятельность прокурора должна быть эффективным средством противодействия возможным нарушениям.

- надзор за исполнением законов администрацией органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрацией мест содержания задержанных и заключенных под стражу ставит целью решение двух задач:

- законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом;

- соблюдение установленных законодательством Российской Федерации прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания.

При осуществлении функций прокурор:

- рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина;

- разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод;

- принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба;

- использует иные полномочия, предусмотренные при осуществлении общего надзора.

При наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, прокурор возбуждает уголовное дело и принимает меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом.

Когда нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер административного правонарушения, прокурор возбуждает производство об административном правонарушении или незамедлительно передает сообщение о правонарушении и материалы проверки в орган или должностному лицу, которые полномочны рассматривать дела об административных правонарушениях.

В случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, прокурор предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших. Эта важнейшая функция органов прокуратуры обеспечивается не только путем надзора за исполнением законов в сфере общего надзора, надзора за деятельностью органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание и следствие, а также надзора за законностью задержания, ареста и в местах лишения свободы, но и во всех иных направлениях деятельности прокуратуры.

3 ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ С ИНЫМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1 Система государственных органов Российской Федерации: общая характеристика

Деятельность любого государства реализуется прежде всего через систему его государственных органов. Орган государства — это обособленное звено механизма государства, которое имеет собственную структуру, строго определенные функции и необходимые для этого государственно-властные полномочия.

Структура государственных органов может быть различна. Чем выше место органа в вертикальной иерархии, тем, как правило, сложнее его структура. Каждый орган государственной власти создается в соответствии с конституцией, законами или другими нормативно-правовыми актами.

Система органов государственной власти в России базируется на определенных принципах, выражающих сущность государственной организации, ее содержание. Таковыми принципами являются:

- единство системы;
- разделение властей;
- демократизм .

Эти принципы закреплены в Конституции РФ.

Единство системы органов государственной власти обусловлено государственной волей народа. Конституция РФ, принятая на референдуме, закрепляет систему органов государственной власти и их наименования. В ней также определено, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ»[1]. Он осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы

1 Ст. 3 Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 1.

государственной власти и органы местного самоуправления. Никто не может присваивать себе власть в Российской Федерации. Подчеркнем, что государственная воля народа первична по отношению к воле всех иных субъектов. Она обеспечивает и единство российского многонационального государства, и единство органов государственной власти.

Но, не смотря на выше сказанное, орган государственной власти наделен властными полномочиями. Его решения обязательны для исполнения всеми гражданами, должностными лицами и организациями, на которых распространяется компетенция данного органа государства.

Согласно Конституции РФ, государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Эти ветви власти самостоятельны и не вмешиваются в оперативную деятельность друг друга. Реализация принципа разделения их взаимоотношений гарантирует общество от опасной концентрации власти в руках какого-либо одного органа или должностного лица, способного привести к диктатуре и установлению тоталитарного режима

Каждый государственный орган как структурно обособленное звено, относительно самостоятельная часть государственного аппарата, обладает следующими основными признаками:

- осуществляет от имени государства его задачи и функции посредством определенного вида деятельности в порученной области;

- наделен властными полномочиями, чем и отличается от государственных учреждений и предприятий;

- имеет определенную компетенцию, то есть закрепленную совокупность задач, функций, прав и обязанностей (правомочий);

- характеризуется определенной структурой, то есть строением по видам отдельных служб и численному составу (штатам);

- имеет территориальный масштаб деятельности;

- образуется в порядке, установленном законами, и определяет правовые связи личного состава. Основное свойство государственного органа,

качественно его характеризующее, заключается в том, что он может издавать юридические акты, обязательные для исполнения теми, кому они адресованы; применять меры принуждения, убеждения, воспитания, поощрения для обеспечения требований этих актов; осуществлять надзор за их реализацией.

Требования государственного органа могут быть обязательными либо для всех граждан, либо для их определенного круга, они могут выходить за рамки данного государственного органа и распространяться на ту или иную область или отрасль экономического, социально-культурного строительства, на административно-политическую деятельность, связанную с функционированием данного государственного органа.

Государственные органы различаются между собой по функциям, задачам, структуре, компетенции, сферам деятельности.

В России в силу ее федеративного устройства следует различать федеральные законодательные органы, а также законодательные органы субъектов федерации, причем система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральными законами.

Представительным и законодательным органом Российской Федерации является постоянно действующее Федеральное Собрание — парламент, состоящий из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы, которые заседают, как правило, раздельно.

Президент Российской Федерации является главой государства, гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина, в установленном порядке принимает меры по охране суверенитета, независимости и государственной целостности России, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Он определяет основные направления внутренней и внешней политики

государства, представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Широта полномочий Президента ограничена Конституцией, а также его конституционной ответственностью — он может быть снят с должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента признаков преступления и заключением Конституционного Суда о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство, состоящее из Председателя, заместителей Председателя, федеральных министров.

В пределах ведения Российской Федерации, совместных полномочий федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти ее субъектов образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Традиционно центральными федеральными органами государственного управления являются: министерства, ведомства, государственные комитеты, службы, имеющие в своем составе соответствующие управления и отделы. Исполнительная власть в субъектах федерации принадлежит различным по названию органам: правительствам, областным или краевым администрациям, которые возглавляются соответствующими должностными лицами (губернаторами, главами администраций, председателями правительства и т. д.).

Судебная власть в Российской Федерации осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Судебную систему России составляют: Конституционный Суд, Верховный Суд, соответствующие суды субъектов федерации. В Конституции

России предусмотрено, что Президент может в порядке, установленном федеральным законом, назначать судей других федеральных судов.

В России сформировалась единая централизованная система органов прокуратуры с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации. Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации, согласованному с субъектами Российской Федерации.

Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры оределяются федеральным законом.

Особенностью функционирования местного самоуправления в Российской Федерации является то, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, и в пределах своих полномочий самостоятельны.

Конституционно-правовой статус органа государственной власти характеризуется рядом основных черт, которые отличают его от множества других органов, организаций, учреждений, которые могут входить в механизм государственной власти, но органами государственной власти не являются. Прежде всего, орган государственной власти устанавливается только государством и в особом порядке. Он создается в соответствии с нормами Конституции, законами или другими нормативными правовыми актами. Это означает, что вне установленного порядка образования органа государственной власти он не может быть создан и функционировать. Конституция РФ прямо гарантирует этот принцип, в котором говорится, что «никто не может присваивать власть в Российской Федерации»[1].

1 ч.4 Ст. 3 Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 3

3.2 Взаимодействие прокуратуры с органами исполнительной и судебной власти

Важным аспектом организационной деятельности прокуратуры является обеспечение надлежащего взаимодействия с исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления. Под взаимодействием в данном случае понимается взаимосогласованная деятельность различных органов, имеющих общие цели, задачи. Для прокуратуры обеспечение законности, защита прав и свобод человека и гражданина, законных интересов общества и государства составляют основное содержание ее деятельности. Для органов власти вопросы законности, общественной безопасности и правопорядка, выявление и устранение нарушений закона – лишь часть их деятельности по решению многих иных задач. Поэтому прокуратура в отношениях с указанными органами хотя и имеет общие цели, но не выступает в роли координатора, а согласованные действия по вопросам правоохранительной деятельности проводит с ними в форме взаимодействия. Учитывая, что основная часть работы прокуратуры сосредоточена в регионах и на уровне городов, районов, взаимодействие прокуроров преимущественно связано с органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Правовую основу взаимоотношений прокуратуры и органов власти регионального и муниципального уровней составляют Конституция РФ, Закон о прокуратуре и другие федеральные законы.

В соответствии со статьей 72 Конституции РФ органы власти субъектов РФ вместе с федеральными органами обеспечивают на своей территории защиту прав и свобод человека и гражданина, законность, правопорядок, общественную безопасность. Кроме того, органы исполнительной власти субъектов РФ, образуя с федеральными органами исполнительной власти единую систему исполнительной власти государства, обеспечивают охрану собственности и общественного порядка, организуют борьбу с

преступностью. В свою очередь, и органы местного самоуправления, самостоятельно решая вопросы местного значения в пределах своей компетенции, также обеспечивают на своих территориях соблюдение прав и свобод граждан, охрану муниципальной собственности, общественного порядка, принимают меры по предупреждению преступлений и правонарушений.

Названный перечень обязательств свидетельствует об общности задач, которые должны решать совместными согласованными действиями органы прокуратуры, а также органы регионального и муниципального уровней. Их взаимодействие строится с учетом свойственных исполнительным органам государственной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления форм деятельности: проведение заседаний, сессий. Прокурорам предоставляется право участвовать в заседаниях таких органов. При этом в одних случаях прокурорское участие в работе названных органов заключается в виде «присутствия», то есть с правом совещательного голоса, или наблюдателя в целях получения информации по вопросам состояния преступности и законности, оценке работы, выполненной прокуратурой и иными правоохранительными органами. В других случаях – при рассмотрении внесенных прокурором представлений, протестов, требований на заседаниях соответствующих органов – в форме непосредственного участия прокурора. Такое участие предполагает наличие права прокурора выступить на заседании, дать анализ правонарушений, поддержать внесенные им акты реагирования, представить дополнительные разъяснения существа нарушенного закона.

В целях реализации Указа Президента РФ от 11.12.2010 № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка», осуществлена организация эффективного взаимодействия с высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти в субъектах РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного

самоуправления прокурорами субъектов РФ в качестве проведения координационных совещаний.

Опираясь на нормы действующего законодательства, прокуратура также осуществляет надзор за исполнением законов всеми звеньями этой власти (федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами субъектов РФ). За Генпрокурором РФ закреплено право в случае несоответствия постановлений Правительства РФ Конституции и федеральным законам информировать об этом Президента РФ.

Прокуратура взаимодействует с исполнительной властью как самостоятельный государственный институт, способствующий обеспечению исполнения законов, принятых законодательной властью. Но при этом органам прокуратуры не присущ ни один характерный признак исполнительной власти. Более того, вся деятельность органов этой власти по исполнению законов поднадзорна прокуратуре.

К формам взаимодействия органов прокуратуры с исполнительными органами власти субъектов РФ, органами местного самоуправления можно отнести:

- взаимное информирование о состоянии законности, борьбы с преступностью и правонарушениями, о предупреждении преступлений и иных вопросах правоохранительной деятельности;

- информирование органов прокуратуры о выявленных в нормативных правовых актах коррупциогенных факторах;

- совместную разработку и в последующем принятие соответствующим органом комплексных программ по борьбе с преступностью, а также выполнение этих программ;

- совместное определение приоритетов в сфере борьбы с преступностью;

- участие представителей соответствующих органов в координационных совещаниях руководителей правоохранительных органов;

- участие прокуроров в заседаниях органов государственной власти, органов местного самоуправления, в работе координационных совещаний по обеспечения правопорядка в субъектах РФ;

- проведение межведомственных совещаний с руководителями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов РФ, органов местного самоуправления в целях координации деятельности субъектов по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов;

- участие прокурорских работников в работе различных специальных рабочих групп по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

На практике могут применяться и иные формы взаимодействия, главное, чтобы они строились с учетом требования соблюдения законности в пределах компетенции каждого субъекта отношения и оказывали бы положительное влияние на эффективность выполнения общих задач.

Что касается прокуратуры и судебной власти, то их взаимодействие в наше время — это проблема сотрудничества и взаимного профессионального контроля с целью повышения уровня законности и эффективности правоохранительной деятельности.

Судебная власть – это самостоятельная независимая ветвь государственной власти, осуществляемая судами, которые выполняют возложенные на них законом полномочия посредством установленного судопроизводства. В соответствии с Конституцией РФ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Судебная власть имеет весьма сложную структуру. Она сама состоит из ряда ветвей, самостоятельных, не связанных друг с другом. Поэтому проблема взаимодействия прокуратуры с судом — это проблема ее отношений с ветвями судебной власти, то есть с Конституционным Судом, судами общей юрисдикции и судами арбитражной системы.

В изначальной редакции Конституции РФ прокуратура была отнесена к судебной ветви власти: единственная статья о прокуратуре (статья 129 Конституции РФ) была помещена в главу, посвященную судебной власти. Возможно, законодатель, включая статью о прокуратуре в главу 7 «Судебная власть», исходил из того, что «по направлениям своей деятельности и выполняемым функциям прокуратура наиболее близка к судебной власти»[1].

Однако органы прокуратуры никак не могут быть отнесены к судебной власти, так как вполне очевидно, что они не осуществляют правосудие. К тому же, если прокуратура будет включена в судебную власть, то это будет нарушать принцип состязательности, действующий в процессуальном праве.

3.3 Взаимодействие прокуратуры с органами законодательной власти

В Конституции РФ 1993 года впервые в истории нашего государства права и свободы человека признаны высшей ценностью, а их защита — обязанностью государства. Следовательно, деятельность всех органов государственной власти должна быть направлена на обеспечение и защиту прав и свобод человека в пределах их полномочий. Несмотря на неутихающие споры о месте Прокуратуры РФ в системе разделения властей, необходимо отметить, что ей отведена особая роль в этом процессе. Согласно Федеральному закону от 17 января 1992 года № 2202-1 «О Прокуратуре Российской Федерации», целью ее деятельности является, кроме обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства. При этом органы прокуратуры взаимодействуют со всеми другими органами государственной власти, местного самоуправления, институтами гражданского общества.

1 Бессарабов В. Г. Динамика становления и развития российской прокуратуры.//Право и политика. 2001. № 3. С. 25 -37

Особый интерес вызывают взаимоотношения органов Прокуратуры РФ и законодательных органов в процессе защиты прав и свобод человека. Здесь можно выделить несколько направлений взаимодействия.

Первое — осуществление прокурорского надзора за исполнением законов, что является гарантом стабильности всей законодательной системы, а также надлежащей реализации прав и свобод человека. Конституция РФ в отдельной главе закрепила основные права и свободы человека. Но одного лишь провозглашения их в Основном Законе страны недостаточно, необходимо создать условия для того, чтобы они стали реальностью. На это направлены усилия всех органов государственной власти, создан специальный орган конституционного контроля — Конституционный Суд РФ. Последний проверяет соответствие законов Конституции РФ, в том числе ее главе 2 Конституции РФ, то есть ограждает права и свободы человека от нарушений неконституционным законом. Однако представители прокуратуры обращаться в этот орган не могут. В свою очередь в полномочия органов прокуратуры входит надзор за соответствием всех остальных нормативно-правовых актов федеральному закону. Таким образом, можно выделить двухуровневую систему обеспечения Конституции РФ, прав и свобод граждан. Первый — контроль за соответствием федерального закона Конституции РФ, второй — надзор за соответствием всех остальных правовых актов — федеральному закону. На каждом из них осуществление данной функции принадлежит определенным субъектам. Прокуратура РФ относится ко второму звену.

Права и свободы человека детализируются и более подробно раскрываются в отраслевом законодательстве, формируемом, прежде всего, Федеральным Собранием РФ. Прокуратура РФ следит за надлежащим исполнением этого законодательства, а также за соответствием ему законов субъектов РФ и всех остальных нижестоящих правовых актов.

Второе направление взаимодействия органов законодательной власти и Прокуратуры РФ осуществляется в правотворческой инициативе последней. В

процессе своей деятельности прокуратура, как никакой другой орган, сталкивается с реальными проблемами реализации законов, обеспечения прав и свобод граждан. Поэтому органы прокуратуры в наибольшей степени обладают информацией о состоянии законности в стране, пробелах и коллизиях правового регулирования. Выступая с правотворческой инициативой, прокуратура может самым положительным образом влиять на совершенствование всей правовой системы государства. Однако органы прокуратуры не обладают правом законодательной инициативы на федеральном уровне. Статья 104 Конституции РФ содержит закрытый перечень таких субъектов. Прокуратура в круг этих субъектов не входит.

В Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» не содержится указания на такое право органов прокуратуры и на уровне субъектов РФ. В статье 9 ФЗ «О прокуратуре РФ» говорится лишь о том, что прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложения об изменении, дополнении, отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов. Однако такое обращение не является обязательным для рассмотрения и внесения в качестве законодательной инициативы тем, к кому оно поступило. В то же время практика использования права законодательной инициативы прокурорами субъектов РФ свидетельствует о целесообразности и необходимости ее применения в целях совершенствования законодательства субъектов РФ и защиты прав и свобод человека.

Следует отметить, что данная положительная практика и необходимость устранения противоречий между конституциями и уставами субъектов РФ и Конституцией РФ требует внесения дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» о том, что субъекты РФ могут наделять прокурора субъекта РФ правом законодательной инициативы на региональном уровне.

Не менее важным направлением взаимодействия прокуратуры и законодательной власти является антикоррупционная экспертиза законов субъектов Российской Федерации, которая регламентирована статьей 9.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Необходимо отметить, что органами прокуратуры в большей степени подлежат проверке правовые акты органов исполнительной власти субъектов и местного самоуправления. Среди них законов Республики также не содержится.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» устанавливает, что требование прокурора об изменении нормативного правового акта, направленное в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации или в представительный орган местного самоуправления, подлежит обязательному рассмотрению на ближайшем заседании соответствующего органа. Законом не установлено, что эти органы должны в обязательном порядке учесть мнение прокурора. Заключение прокурора носит для них рекомендательный характер. Он не имеет права приостанавливать действие такого нормативного акта или лишить его юридической силы. Однако повсеместная экспертная деятельность прокуратуры может положительно повлиять на законодательство в целом, устранение коллизий в правовом регулировании.

Четвертое направление — взаимодействие в ходе подготовки и ознакомления с ежегодным Докладом Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в России. В соответствии со статьей 12 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» Генеральный прокурор Российской Федкрации направляет его Президенту Российской Федерации и Государственной Думе Российской Федерации, а Совету Федерации предоставляет лично на заседании палаты.

В докладах содержится важнейшая информация, необходимая для совершенствования российского законодательства, в том числе в сфере защиты прав человека.

На основании вышеизложенного можно выделить следующие направления взаимодействия прокуратуры с органами законодательной (представительной) власти:

- в процессе реализации законов;

- в рамках законодательной инициативы на региональном уровне;

- в рамках антикоррупционной экспертизы законопроектов;

- в процессе ознакомления с Докладом Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка в стране.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Прокуратура Российской Федерации – многофункциональный орган, что обусловлено направленностью ее деятельности на обеспечение единого законодательного и единообразного правоприменительного пространства на всей территории страны.

Система органов прокуратуры — единая и централизованная. Это означает, что все органы прокуратуры (независимо от уровня) являются федеральными, субъекты РФ не имеют собственных органов прокуратуры и не вправе их создавать; все прокуроры подчинены Генеральному прокурору, а также вышестоящим прокурорам.

Современная российская прокуратура не идеальна. Ей трудно, но она, как может, старается противостоять беззаконию. Укрепление российской прокуратуры и совершенствование ее деятельности возможны на основе конкретных и реализуемых принципов (идей), отражающих решимость государства обеспечивать законность в стране и не допускающих каких-либо отступлений в чьих бы то ни было интересах.

Прокуратура взаимодействует с исполнительной властью как самостоятельный государственный институт, обеспечивающий исполнение законов, принятых законодательной властью. Но при этом органам прокуратуры не присущ ни один характерный признак исполнительной власти.

В процессе своей деятельности прокуратура, как никакой другой орган, сталкивается с конкретными проблемами реализации законов, обеспечения прав и свобод граждан. Поэтому органы прокуратуры в наибольшей степени обладают информацией о состоянии законности в стране, пробелах и коллизиях правового регулирования. Выступая с правотворческой инициативой, прокуратура может самым положительным образом влиять на совершенствование всей правовой системы государства. Однако органы прокуратуры не обладают правом законодательной инициативы на

федеральном уровне. В Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» не содержится указания на такое право органов прокуратуры и на уровне субъектов РФ. В статье 9 ФЗ «О прокуратуре РФ» говорится лишь о том, что прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложения об изменении, дополнении, отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов. Таким образом, мы полагаем необходимым закрепить в статье 104 Конституции РФ за органами прокуратуры право законодательной инициативы по вопросам, связанным с их профессиональной деятельностью.

В изначальной редакции Конституции РФ единственная статья о прокуратуре (статье 129 Конституции РФ) была помещена в главу, посвященную судебной власти. В феврале 2014 года был принят Закон РФ о поправке к Конституции РФ № 2-ФКЗ "О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации", и глава 7 Основного Закона страны получила новое, соответствующее ее содержанию название – «Судебная власть и прокуратура». Сущность указанного Закона, с одной стороны, не позволяет поставить знак равенства между судебной властью и прокуратурой, с другой – фактически усиливает позицию, позволяя воспринимать прокуратуру как особый государственный орган.

Также, следует отметить, что как и другие государственно-правовые структуры, прокуратура подвержена изменениям, которые должны соответствовать направлениям развития общества и государства. Дальнейшее развитие должно получить все отрасли надзора и участки деятельности прокуратуры; однако в зависимости от происходящих в стране преобразований, новых задач, встающих перед обществом, должны уточняться приоритеты, задачи, пределы отраслей надзора и участков деятельности прокуратуры, полномочия прокуроров.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативно-правовые акты

1. Конституция РФ. Принята 12 декабря 1993 г. всенародным голосованием (ред. от 21.07.2014)//Собрание законодательства РФ. - 2014. -21 июля - № 3. - Ст. 4398.

2. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 03.08.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ.- 1995.- № 47.- Ст. 4472.

3. Федеральный закон от 17.11.1995 № 168-ФЗ (с изм. от 05.06.2007) «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации»» // Собрание законодательства РФ.- 1995.- № 47. - Ст. 4472.

4. Федеральный закон от 05.06.2007 № 87-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Собрание законодательства РФ.- 2007. -№ 24.- Ст. 2830.

5. Федеральный закон от 25.12.2008 № 280-ФЗ (ред. от 06.12.2011) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»»//Собрание законодательства РФ . - 2008. - № 52.- Ст. 6235.

6. Указ Президента РФ от 01.08.2007 № 1004 (ред. от 04.01.2009) «Вопросы Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации» (вместе с «Положением о Следственном комитете при прокуратуре

Российской Федерации») (утратил силу)//Собрание законодательства РФ. - 2007.- № 32 . - Ст. 4122.

7. Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 558 (ред. от 23.06.2014) «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» (вместе с «Положением о представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера») (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015)//Собрание законодательства РФ. - 2009 .- № 21. - Ст. 2543.

8. Указ Президента РФ от 27.09.2010 № 1182 (ред. от 14.01.2011) Вопросы Следственного комитета Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ. - 2010. - № 40 . - Ст. 5043.

9. Указ Президента РФ от 11.12.2010 № 1535 (ред. от 26.06.2013) «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка»//«Собрание законодательства РФ». - 2010. - № 50. - Ст. 6656.

10. Приказ Генпрокуратуры России от 07.05.2008 № 84 (ред. от 24.09.2018) «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» (официально не опубликован).

11. Постановление ВЦИК от 11.11.1922 «О введении в действие Положения о судоустройстве Р.С.Ф.С.Р.» (утратил силу)// СУ РСФСР. - 1922. - №. 69. - Ст. 902.

12. Постановление ЦИК СССР № 84 СНК СССР № 2621 от 17.12.1933 «Положение о прокуратуре Союза ССР» (утратил силу)//СЗ СССР. - 1934. - №1. - Ст. 26.

13. Постановление ЦИК СССР № 68 СНК СССР № 1299 от 20.07.1936 «Об образовании Народного Комиссариата Юстиции Союза ССР» (утратил силу) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. - 1936. -№ 168 - Ст. 338.

14. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 05.12.1936 (утратил силу)// Известия ЦИК СССР и ВЦИК. - 1936.- № 283.- Ст. 412.

15. Указ Президиума ВС СССР от 24.05.1955 «Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР» (утратил силу) // Ведомости ВС СССР.- 1955. - № 9.- Ст. 222.

16. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 07.10.1977 (утратил силу) //Ведомости ВС СССР. – 1977. - № 41. - Ст. 617.

17. Закон СССР от 30.11.1979 №1162-X «О прокуратуре СССР» (утратил силу) //Ведомости ВС СССР. - 1979. - № 49. - Ст. 843.

18. Постановление Президиума ВС СССР от 06.02.1989 № 10105-XI «О структуре Прокуратуры Союза ССР» (утратил силу)//Ведомости ВС СССР.- 1989.- № 6. - Ст. 42.

19. Приказ Генпрокуратуры РФ от 23.10.1998 № 207-ш «Об образовании информационно-аналитического центра Генеральной прокуратуры Российской Федерации» (утратил силу)//Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора РФ. - М. -1999. - Ст.25.

Научная и учебная литература

20. Басков, В.И. Курс прокурорского надзора. Учебник для вузов / В.И. Басков - М.: - «Зерцало», 2002. – 480 с.

21. Басков, В.И., Коробейников, Б.В. Курс прокурорского надзора. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов /В.И. Басков, Б.В. Коробейников - М.: «Зерцало», 2001. – 512 с.

22. Брагин, А.П., Пронякин, А.Д. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебное пособие / А.П. Брагин, А.Д. Пронякин – М.: Изд. центр ЕАОИ, 2012. – 204 с.

23. Верстунина, Л. В. Регулирование труда прокурорско-следственных работников /Л.В. Верстунина - М.: Проспект, 2015. – 212 с.

24. Воронин, О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности / О.В. Воронина – Томск: Изд-во НТЛ, 2013. – 164 с.

25. Гасанов, Р. М. Организация работы районной прокуратуры в современных условиях / Р.М. Гасанов. - М.: Камерон, 2016. - 178 с.

26. Жидких, А. А. Правотворчество. Законность. Прокуратура / А.А. Жидких - М.: Юрлитинформ, 2015. - 176 с.

27. Звягинцев, А.Г., Орлов, Ю.Г. Око государево. Российская прокуратура. XVIII век / А.Г. Звягенцев, Ю.Г. Орлов - М.: Российская политическая энциклопедия, 1994. – 320 с.

28. Звягинцев, А. Г., Орлов, Б.Г. Призванные Отечеством. Российские прокуроры 1722 - 1917 / А.Г. Звягинцев, Ю.Г. Орлов. - М.: Российская политическая энциклопедия, 1997. - 815 с.

29. Звягинцев, А. Г., Орлов, Ю.Г. Тайные советники империи. Российские прокуроры. XIX век: моногр. / А.Г. Звягинцев, Ю.Г. Орлов. – М.: Высшая школа, 2012. – 384 с.

30. Исаев, И. А. История государства и права России / И.А. Исаев - М.: Юристъ, 2004. – 797 с.

31. Карпов, Н. Н. Прокуратура в системе государственной власти Российской Федерации / Н.Н. Карпов - М.: Юнити-Дана, 2012. – 512 с.

32. Ласкина, Н.В. Прокурорский надзор: Учебное пособие для вузов / Н.В. Ласкина - М.: «Юстицинформ», 2012. – 224 с.

33. Рохлин, В. И. Прокурорский надзор и государственный контроль. История, развитие, понятие, соотношение / В.И. Рохлин. - М.: Юридический центр Пресс, 2016. - 328 с.

34. Фарбер, И. Конституционные основы прокурорского надзора в Советском государстве / И. Фарбер – Саратов.: Советская прокуратура на страже законности, 1973. – 418 с.

Публикации в научных журналах, сборниках и СМИ

35. Байкин, И.М. Прокуратура - орган государственной власти / Н.М. Байкин // Современное право. - 2013 - № 12. - С. 25-40.

36. Бессарабов, В.Г. Дореформенная (петровская) прокуратура (1772 - 1864 гг.) / В.Г. Бессарабов // Журнал российского права.- 2012.- № 8. - С. 55-65.

37. Бессарабов, В.Г. Пореформенная российская прокуратура (1864 - 1917) / В.Г. Бессарабов // Журнал российского права.- 2014.- № 10. - С. 141-152.

38. Бессарабов, В.Г. Прокуратура и органы местного самоуправления. / В.Г. Бессарабов // Законность. - 2001. - № 5. - С. 30 - 64.

39. Бобырев, В.В., Ефимичев, С.П., Ефимичев, П.С. Изменения в УПК РФ и полномочия прокурора / В.В. Бобырев, С.. Ефимичев, П.С. Ефимичев // Вестник Академии Генеральной прокуратуры России. – 2008. - № 1. - С.55-83.

40. Бойков, А А., Скворцов, В.К., Рябцев, М.В. Проблемы развития правового статуса российской прокуратуры (в условиях переходного периода)/ А.А. Бойков, В.К. Скворцов, М.В. Рябцев // Уголовное право .- 1999. № 2. - С. 3-29.

41. Ванькаев, А.Н. Прокуратура России: исторический опыт и перспективы / А.Н. Ванькаев // История государства и права. – 2007. - № 15. - С. 96-98.

42. Васюшкин, В.В. Пределы прокурорского надзора. / В.В. Васюшин // Законность. – 2010. - № 11. - С.10-39.

43. Виноградов, О.В. Прокуратура в системе органов государственной власти. /О.В. Виноградов // Законность. – 2001. - № 4. - С.58-64.

44. Ергашев, Е.Р. Принципы института надзора за исполнением законов / Е.Р. Ергашев // Исполнительное право. – 2006. - № 3. - С. 50-58.

45. Ергашев, Е.Р. Принципы правового института надзора за исполнением законодательства при исполнении мер принудительного характера, назначаемых судом / Е.Р. Ергашев // Российский судья. – 2007. - № 12 - С. 31-51.

46. Казанцев, С.М. Изменения в системе прокурорского надзора после судебной реформы 1864 г./ С.М. Казанцев // Вестник Ленинградского университета. - 1986. - № 1.- С. 81-89.

47. Коток, В.Ф. О системе науки советского государственного права/ В.Ф. Котов // Советское государство и право. - 1959. - № 6. - С.35-48.

48. Лукоянов, Д.В. Место прокуратуры в государственном механизме/ Д.В. Лукоянов // Законность. – 2006.- № 11. - С. 48-64.

49. Опарин, Д.А. Прокуратура в системе органов государственной власти в период правления Петра I. / Д.А. Опарин // История государства и права. – 2009. - № 11. - С. 79-96.

50. Паламарчук, А.В., Бессарабов, В.Г. История становления общего надзора и задачи органов прокуратуры по надзору за исполнением федерального законодательства / А.В. Паламарчук, В.Г. Бессарабов // Вестник Академии ГП РФ. – 2011.- № 6. - С. 35-60.

51. Черепанов, М.М. Система принципов организации и деятельности российской прокуратуры / М.М. Черепанов // Рос. юрид. журн. – 2007. - № 5. - С. 64–66.

52. Шобухин, В.В. Возникновение и историческое развитие прокурорского надзора в России / В.В. Шобухин // История государства и права. – 2011. - № 14. - С. 68-96.