

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
(код)

«Юриспруденция»
и наименование)

Профиль правозащитная деятельность
(наименование)

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему Конституционно-правовые основы организации и деятельности
прокуратуры в Российской Федерации

Студент (ка) 15ЮДО-8
номер группы подпись, дата

Булаева Ирина Александровна
фамилия, имя, отчество полностью

Научный руководитель проф. д.ю.н.
должность

ПГУ
наименование организации

подпись, дата

Гошуляк В.В.
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
должность

подпись, дата

Катомина В.А.
фамилия, инициалы

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

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

Пенза 2019 г.

ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Юридический факультет

Направление «Юриспруденция»

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой ГПД

название

_____/О.В. Романовская/

(инициалы и фамилия)

____ 2019 г.

ЗАДАНИЕ

на выпускную квалификационную работу студентки гр.№ 15ЮДО-8

Булаевой Ирины Александровны

(фамилия, имя, отчество)

1. Тема работы Конституционно-правовые основы организации и деятельности прокуратуры в Российской Федерации

2. Научный руководитель проф., д.ю.н. Гошуляк В.В.

3. Дата выдачи задания 03.12.2018 г.

4. Срок сдачи студентом законченной работы 13.01.2019 г.

5. Перечень подлежащих разработке вопросов:

- Становление и развитие прокуратуры в России;
- Понятие и функции прокуратуры РФ в конституционной системе разделения властей;
- Понятие, содержание механизма правозащитной деятельности прокуратуры в РФ;
- Правовые формы и методы деятельности прокуратуры в РФ.

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

Раздел	Консультант	Подпись, дата	
		Задание выдал	Выполненное задание принял
Введение		3 декабря 2018 г. Гошуляк В.В.	14 декабря 2018 г. Гошуляк В.В.
Конституционно-правовые основы статуса прокуратуры в РФ		14 декабря 2018 г. Гошуляк В.В.	23 декабря 2018 г. Гошуляк В.В.
Конституционно-правовой механизм правозащитной деятельности прокуратуры РФ		23 декабря 2018 г. Гошуляк В.В.	2 января 2019 г. Гошуляк В.В.
Совершенствование законодательства о прокуратуре в сфере защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина		2 января 2019 г. Гошуляк В.В.	9 января 2019 г. Гошуляк В.В.
Заключение		9 января 2019 г. Стульникова О.В.	13 января 2019 г. Стульникова О.В.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
1 КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТАТУСА ПРОКУРАТУРЫ РФ	7
1.1 Становление и развитие Прокуратуры в России.....	7
1.2 Понятие и функции прокуратуры РФ в конституционной системе разделения властей	18
2 КОНСТИТУЦИОННО - ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ПРАВОЗАЩИТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ РФ.....	29
2.1 Понятие, содержание механизма правозащитной деятельности прокуратуры в РФ	29
2.2 Правовые формы и методы деятельности прокуратуры в РФ	35
3 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОКУРАТУРЕ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА.....	49
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	54
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	56

ВВЕДЕНИЕ

Оптимальная организация работы в органах прокуратуры является важнейшим условием ее качественного функционирования. Как и любой другой государственный орган, прокуратура представляет собой определенную организацию, т.е. устойчивую систему совместно работающих индивидов на основе иерархии рангов и разделения труда. Работа в органах прокуратуры включает в себя прокурорский надзор, участие в рассмотрении дел судами, правотворческую и координационную деятельность, международное сотрудничество и, кроме того, материальное и социальное обеспечение и иные гарантии деятельности прокурорских работников.

Основы правового регулирования организации и деятельности органов прокуратуры составляют нормы права, содержащиеся в различных нормативных правовых актах. С самого начала учреждения прокуратуры в России стремительно развивалось законодательство о прокуратуре, способствуя улучшению организации и деятельности данной системы органов, целью которого является эффективный прокурорский надзор на территории Российской Федерации.

Цель данной работы состоит в рассмотрении конституционно-правового регулирования деятельности прокуратура РФ.

Для достижения поставленной цели необходимо выполнить следующие задачи:

- Рассмотреть историю становления и развития прокуратуры в России;
- Изучить функции прокуратуры РФ в конституционной системе разделения властей;
- Исследовать понятие, содержание, механизма правозащитной деятельности прокуратуры в РФ;
- Рассмотреть правовые формы и методы деятельности прокуратуры РФ;

– Проанализировать пути совершенствования законодательства о прокуратуре в сфере защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Объект исследования - конституционные основы деятельности Прокуратуры РФ.

Предмет исследования - общественные отношения, связанные с рассмотрением конституционных основ деятельности прокуратуры РФ.

Теоретической основой исследования стали труды таких авторов, как Бессарабов В.Г., Ендальцева А.В, Рыжаков А.П., Эбзеев Б.С., Бывальцев С.Г., Велиев И.В., Винокуров А.Ю. и т.д.

Методологическую основу исследования составил диалектический метод научного познания, а также совокупность общенаучных и частнонаучных методов, в числе которых: аналитический, проблемно-теоретический, системный, синтетический, исторический, системно-структурный, структурно-функциональный, формально юридический структурно-юридический, сравнительно-правовой и др. Сочетание указанных методов позволило наиболее качественно решить поставленные задачи.

1 КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТАТУСА ПРОКУРАТУРЫ РФ

1.1 Становление и развитие Прокуратуры в России

Изучение истории создания и развития какого-либо государственного органа помогает лучше понять историческое предназначение этого органа, его место в системе иных государственных органов, историческую необходимость выполнения функций, возложенных на этот орган, принять меры законодательного и организационного характера, направленные на повышение эффективности деятельности этого органа в современных условиях.

В настоящее время важно глубоко изучить историю возникновения прокуратуры как государственного органа, которая имеет следующие этапы развития: первый этап – досоветский (январь 1722 г. – октябрь 1917 г.), второй этап – советский (октябрь 1917 г. – январь 1992 г.), третий этап – российский (январь 1992 г. – настоящее время)¹.

Основателем прокуратуры как органа надзора за соблюдением законности в России является Петр I, который проводил активное реформирование всей структуры государственного управления, целенаправленную деятельность по созданию единого централизованного государства.

Петр I издал указ «О фискалах» - предшественниках прокуратуры, выполнявших, в сущности, прокурорские функции. За образец указанной службы Петр I взял государственные органы Германии. Обер-фискал состоял при Сенате, созданном в 1711г. вместо Боярской думы, и доносил о деятельности Сената царю. Фискалы были учреждены и в провинции. Фискалам вменялись в обязанность борьба с казнокрадством, надзор за исполнением указов и регламентов и участие в делах, где нет челобитчика.

При Петре I Россия окончательно превратилась в чиновничье-дворянскую монархию с неограниченной властью императора. Ломался привычный, устоявшийся веками образ жизни; претерпевали коренные изменения все основные государственные структуры – Петр Великий твердой и уверенной рукой

¹ Орлов, А. С. Основы курса истории России. Учебник / А.С. Орлов. – М.: Проспект, 2016. – 576 с.

насаждал новые, необычные для Российского государства органы, которые день ото дня укреплялись и набирали силу.

Как пишет Бессарабов В.Г. «Выдающаяся заслуга Петра I заключается и в том, что он впервые в России создал органы, специально предназначенные для контроля и надзора за соблюдением законов. Указом Петра от 2 марта 1711 г. в России учреждается фискальная служба, назначение которой состояло в том, чтобы «...над всеми делами тайно надсматривать и проведывать про неправый суд, также сбор казны и прочего»¹.

Таким образом, уже здесь зарождались по нынешним понятиям общенадзорные функции, которые потом отошли к прокуратуре. Однако фискальная служба являлась службой сугубо тайной, поэтому она была весьма непопулярной в общественном мнении, слабо влияла на создание обстановки законности и правопорядка. Подчинение фискалов Юстиц-коллегии знаменует начало новых форм надзора, в том числе надзора за самим Сенатом. Для этих целей в 1715 г. была введена должность генерал-ревизора (для надзора за исполнением указов Сената). Дежурившие в Сенате гвардейские офицеры унаследовали некоторые функции сенатского обер-секретаря: надзор за порядком производства и законностью при решении дел Сенатом и право доносить царю о злоупотреблениях и упущениях сенаторов².

Появлению прокуратуры в России предшествовало несколько различных форм надзорной власти: фискалы, генерал-ревизоры, обер-секретарь Сената, дежурные гвардейские офицеры в Сенате, не считая того, что надзорные функции в той или иной мере осуществляли и сам царь, и Сенат.

В 1722г. Петр I ввел новый государственный институт, ранее не существовавший в России, - прокуратуру. 12 января 1722 г. Петр I издал Указ «Об установлении должности прокуроров в надворных судах». Основные цели, которые преследовал Петр I, создавая в России органы прокуратуры, - недопущение и борьба с казнокрадством и волокитой в государственных делах.

¹ Бессарабов, В.Г. Организация и деятельность Российской прокуратуры / В.Г. Бессарабов. – М.: Эль-Фа, 2006. – 368 с.

² Орлов, А. С. Основы курса истории России. Учебник / А.С. Орлов. – М.: Проспект, 2016. – 576 с.

Петр I полагал, что прокуратура должна стоять на страже интересов государя, государства, церкви и всех граждан. Создавая прокуратуру, возлагая на генерал-прокурора надзор за соблюдением интересов государства и исполнением законов, Петр I уже 17 апреля 1722 г. издал Указ «О хранении прав гражданских». Защищая и охраняя права гражданские, Петр I, наряду с другими задачами, возлагал решение этой проблемы на прокуратуру как орган надзора.

По мнению историков, в России институт надзора включал элементы французской прокуратуры, шведских омбудсменов и немецких фискалов и чисто русские изобретения. Из Франции была заимствована главная функция - надзор за точным исполнением закона тем органом, при котором находится прокурор. По своему назначению русский генерал-прокурор был ближе шведскому омбудсмену, основной задачей которого была защита прав и свобод населения от нарушений со стороны властей. Однако в истории высказывалось и иное мнение о причинах возникновения прокуратуры, как одного из проявлений борьбы двух начал в государственном строительстве Петра I - коллегиальности и единоначалия.

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 служба¹.

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 века, продолжая оставаться органом надзора, фактически становится высшим органом управления общей компетенции. Перед прокуратурой ставились задачи защиты государства и справедливости, в том числе и защиты интересов подданных Российского государства. Генерал-прокурору было поручено ведение важнейших

¹ Алиев, Х.О. Исторический очерк развития прокуратуры как органа прокурорского надзора в РФ / Х.О. Алиев // Евразийский юридический журнал. – 2015. – № 8. – С.253–254.

государственных дел, включая в ряде случаев и вопросы отправления правосудия. В целом в период правления Екатерины II основными задачами российской прокуратуры были: осуществление надзора за соблюдением законов, за деятельностью присутственных мест, судебного надзора, защиты прав граждан, охраны интересов государства (императорского величества), борьбы с взяточничеством, надзора за местами лишения свободы и соблюдением прав лиц (на гуманные условия содержания), пребывающих в них.

Таким образом, в отдельные периоды российской истории генералпрокурор выступал не только как блюститель законов, но и как министр финансов, внутренних дел. Особенно наглядно это проявилось во времена царствований Екатерины II и Павла I. Начиная же с 1802 г. генерал-прокурор стал одновременно и министром юстиции¹.

В целом, оценивая роль дореформенной (до судебной реформы 1864 г.) прокуратуры, следует отметить, что идея учреждения института прокуратуры в качестве универсального органа государственного контроля себя оправдала, чему может служить почти трехсотлетняя история существования и деятельности данного государственного органа в России.

Деятельность органов прокуратуры была существенно трансформирована и усилена в период царствования Александра II.

Еще до судебной реформы, в 1862 г., Государственный Совет Российской империи принял «Основные положения о прокуратуре», в которых определялось государственное назначение прокурорского надзора, его содержание (предмет), задачи и полномочия прокуроров. Весьма четко было определено назначение прокуратуры: «Наблюдение за точным и единообразным исполнением законов в Российской Империи»⁶. В «Основных положениях о прокуратуре» были сформулированы принципы организации и деятельности прокуратуры, которые оставались незыблемыми на протяжении всего периода существования Российской империи. К их числу относятся²:

¹ Алиев, Х.О. Исторический очерк развития прокуратуры как органа прокурорского надзора в РФ / Х.О. Алиев // Евразийский юридический журнал. – 2015. – № 8. – С.253–254.

² Звягинцев, А.Г. История прокуратуры России: историко-правовой анализ: учебное пособие / А. Г. Звягинцев. – М.: Юнити-Дана, 2015. – 223 с.

- единство и строжайшая централизация органов прокурорского надзора;
- осуществление прокурорами возложенных на них полномочий от имени всей системы органов прокуратуры;
- осуществление «верховного» надзора в Империи Генерал-прокурором (он же министр юстиции);
- строгая подчиненность нижестоящих прокуроров вышестоящим;
- несменяемость прокуроров; независимость прокуроров от «местных» влияний при принятии ими любого решения.

В 1864 году в России произошла судебная реформа, в ходе которой органы прокуратуры были наделены функцией обвинения в суде – «обличения обвиняемых перед судом». Устав уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 года в отделении третьем предусматривал «существо обязанностей и степень власти прокуроров и их товарищей». В статье 280 Устава говорилось: «Прокуроры и их товарищи имеют право присутствовать при всех следственных действиях и рассматривать на месте подлинное производство, не останавливая хода следствия».

После убийства Александра II (1 марта 1881 г.) в период царствования Александра III принимаются 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 орган¹.

Эта сторона деятельности прокуроров особенно отчетливо проявилась после революции 1905 г. Органы юстиции России ответили на революционные выступления рабочих, солдат и матросов, революционно настроенного крестьянства массовыми репрессиями, карательными экспедициями, военно-полевыми судами, политическими убийствами и погромами. Военно-полевые

¹ Звягинцев, А.Г. История прокуратуры России: историко-правовой анализ: учебное пособие / А. Г. Звягинцев. – М.: Юнити-Дана, 2015. – 223 с.

суды, которые признавали лишь одну меру наказания – смертную казнь, только с 19 августа 1906 г. по 20 апреля 1907 г. вынесли свыше 1000 смертных приговоров. Военно-окружные суды не отставали от судов военно – полевых в применении репрессий в отношении революционно настроенных масс: только за период 1907–1909 гг. они осудили к смертной казни 3196 человек. Царская прокуратура была одним из тех государственных органов, который проводил в жизнь политику самодержавия по проведению массового террора против революционно настроенных масс.

На протяжении нескольких лет российское социалистическое государство обходилось без органов прокуратуры. Декретом СНК РСФСР от 24.11.1917 № 1 «О суде» упразднены ранее существовавшие институты судебных следователей, прокурорского надзора, присяжной и частной адвокатуры.

Отсутствие прокуратуры не означало отсутствие надзора за законностью. Надзор и контроль за соблюдением законов в деятельности органов государственного управления и местных органов власти осуществляли различные учреждения, в компетенцию которых входили, в том числе и другие функции:¹

- ВЦИК (Всесоюзный центральный исполнительный комитет) надзирал на основании ст.32 Конституции РСФСР 1918г. за точным применением декретов на всей территории Российской Федерации;

- Советы Народных Комиссаров (СНК) имели такие функции, как разрешение текущих дел по надзору за деятельностью страховых учреждений и предприятий, а также делопроизводство Совета по делам страхования;

- Народные комиссариаты осуществляли общий надзор за правильной организацией и деятельностью конфликтных органов, надзор за законностью постановлений народных комиссариатов труда автономных республик, краевых и областных отделов труда по решениям, организуемым при этих органах примирительных камер;

- ВЧК (Всероссийская чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией и саботажем при Совете народных комиссаров РСФСР) по мнению одних исследователей, выполняла правоохранительную функцию -

¹ Орлов, А. С. Основы курса истории России. Учебник / А.С. Орлов. – М.: Проспект, 2016. – 576 с.

защищала государство от криминалистических проявлений, действовала в рамках закона и находилась под эффективным партийным и прокурорским надзором. По мнению других – представляла собой вооружённую опору власти, выполнявшую ключевую роль в политико-идеологической системе СССР.

Авторы доказывают, что присутствовала ведомственная заинтересованность ВЧК и определенная автономность в осуществлении репрессий, ВЧК выполняла в первую очередь, задачи политико – идеологического характера и оказывала огромное влияние на все институты государства¹.

Такое положение, вполне приемлемое в условиях гражданской войны, стало нетерпимым во время мирного строительства социализма. В 1921 г. со всей остротой встал вопрос о создании прокуратуры.

В мае 1922 г. сессия ВЦИК приняла уголовно – процессуальный кодекс и положение о прокурорском надзоре. В соответствии с принятым законом она становилось органом дознания (а по делам о контрреволюции, органом предварительного следствия) поднадзорным прокурору.

Как показывает исторический опыт, потребность в таком государственном органе как прокуратура, особенно остро возникает в периоды коренных преобразований общественных отношений и государственного устройства. Прокуратура всегда рассматривалась как инструмент укрепления режима законности в государстве. 26 мая 1922 года на III сессии ВЦИК принято Положение о прокурорском надзоре, которое исполняло роль закона и вступало в силу с 1 августа 1922 года. Таким образом, на законодательном уровне закрепились независимость прокуроров от местных органов власти (губернских исполкомов), принцип «двойного» подчинения утратил свою силу. Вместе с тем, право прокуроров на обжалование в суд незаконных решений исполкомов исключалось, что позволило нарождавшейся советской бюрократии использовать указанное постановление в собственных целях от воздействия прокурорского надзора².

За прокуратурой закрепились четыре группы полномочий, которые сохранились до настоящего времени с некоторыми изменениями:

¹ Орлов, А. С. Основы курса истории России. Учебник / А.С. Орлов. – М.: Проспект, 2016. – 576 с.

² Сахаров, А.Н. Новейшая история России. Учебник / А.Н. Сахаров. – М.: Проспект, 2017. – 583 с.

- надзор исполнением законов органами власти, хозяйственными учреждениями, общественными и частными лицами;
- надзор за деятельностью органов следствия и дознания в области раскрытия и расследования преступлений, а также за деятельностью Госполитуправления;
- поддержание обвинения в суде;
- надзор за законностью содержания заключенных под стражу лиц

С годами деятельность органов прокуратуры совершенствовалась, прокуратура заняла свое особое место в системе государственных органов, основное предназначение которой состояло в осуществлении надзора за точным и единообразным исполнением законов государственными органами, должностными лицами и гражданами¹.

Начиная с 1926 г., органы прокуратуры по существу приобретают монопольное право производства предварительного расследования преступлений. Утвержденное 19 ноября 1926 г. ВЦИК Положение о судопроизводстве РСФСР определяет правовой статус следователей органов прокуратуры, подчеркивая их процессуальную самостоятельность при принятии конкретных решений и в то же время поднадзорность органам прокуратуры при применении уголовного и уголовно – процессуального законодательства. В Положении сформулированы определенные требования профессионального и морально-этического характера, которым должны отвечать лица, назначаемые на должность ²народных следователей, старших следователей и следователей по важным делам.

С годами компетенция прокуроров существенно расширялась, прокуроры приобретали навыки по осуществлению прокурорского надзора по сложившимся к тому времени основным направлениям в деятельности органов прокуратуры. Жизнь и фактическое процессуальное положение органов прокуратуры настойчиво выдвигали идею о централизации органов прокуратуры и преобразовании их в самостоятельный государственный орган общегосударственного масштаба. Это давало органам прокуратуры большие возможности для установления и устранения нарушений законов, особенно в

¹ Сахаров, А.Н. Новейшая история России. Учебник / А.Н. Сахаров. – М.: Проспект, 2017. – 583 с.

² Мунчаев, Ш. М. История России. Учебник / Ш.М. Мунчаев. – М.: Норма, Инфра-М, 2015. – 608 с.

сфере уголовного и гражданского судопроизводства. Решению этой проблемы было посвящено постановление ЦИК и СНК СССР от 29 июня 1933 г. «Об учреждении Прокуратуры Союза ССР». Утвержденное 17 декабря 1933 г.

Прокуратура Верховного Суда СССР была упразднена.

Положения о Прокуратуре Союза ССР были определены отрасли прокурорского надзора, ставшие традиционными¹:

- 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 ОГПУ, 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 предназначение заключалось в осуществлении руководства нижестоящими прокуратурами путем издания различного рода указаний и распоряжений, созыва совещаний подчиненных прокуроров и следователей, проведения проверок деятельности нижестоящих прокуратур, получения регулярных отчетов об их деятельности. На Прокуратуру СССР возлагались функции по подбору, расстановке и воспитанию кадров прокуроров и следователей².

Проведение в жизнь Положения о Прокуратуре Союза ССР в значительной степени способствовало укреплению единства и строгой централизации органов прокурорского надзора.

В годы Великой Отечественной войны деятельность органов прокуратуры подчинена общей задаче - победе советского народа над немецким фашизмом. В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета 66 СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении» работа органов прокуратуры, как военных, так и территориальных, была перестроена на военный

¹.Мунчаев, Ш. М. История России. Учебник / Ш.М. Мунчаев. – М.: Норма, Инфра-М, 2015. – 608 с.

² Орлов, А. С. Основы курса истории России. Учебник / А.С. Орлов. – М.: Проспект, 2016. – 576 с.

лад. С целью укрепления трудовой и исполнительской дисциплины Указом Президиума Верховного Совета СССР от 16 .09 1943 г. прокурорскоследственным работникам установлены классные чины с выдачей форменного обмундирования, введена градация классных чинов прокуроров и следователей, приравненных к воинским званиям.

В марте 1946 г. Верховный Совет СССР, учитывая важное государственное и политическое значение деятельности органов прокуратуры, в целях повышения престижа, авторитета и влияния органов прокуратуры на обеспечение законности в государстве, принял Закон СССР «О присвоении Прокурору СССР наименования Генерального прокурора СССР». Первым Генеральным прокурором СССР назначен Константин Петрович Горшенин.

В послевоенное время надзору за соблюдением и восстановлением прав граждан уделяется больше внимания. В мае 1955 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР утверждено «Положение о прокурорском надзоре в СССР». Статья 1 данного положения обязала Генерального прокурора СССР осуществлять надзор за точным исполнением законов всеми министерствами и подведомственными им учреждениями, а также гражданами СССР¹.

Генеральный прокурор СССР в приказе №54 от 10 апреля 1956 г. утверждает структуру центрального аппарата Прокуратуры СССР и прокуратур республик, краев, областей. При этом в пределах штатной численности органов прокуратуры и выделенных ассигнований устанавливаются излишние звенья и вводятся подразделения, предусмотренные постановлением «О структуре центрального аппарата Прокуратуры СССР».

В законе «О прокуратуре СССР» получил закрепление принцип демократизации и гласности в деятельности органов прокуратуры, что было особенно важно в деле установления нарушений закона и устранения причин и условий, способствовавших этим нарушениям. Были расширены пределы прокурорского надзора за исполнением законов, что способствовало усилению охраны прав и законных интересов граждан.

¹ Орлов, А. С. Основы курса истории России. Учебник / А.С. Орлов. – М.: Проспект, 2016. – 576 с.

Необходимо отметить, что в Законе «О прокуратуре СССР» получили дальнейшее развитие традиционно сложившиеся отрасли прокурорского надзора с изложением задач и полномочий прокуроров в каждой из отраслей надзора. Определены средства прокурорского реагирования на установленные нарушения закона. Весьма четкая регламентация задач и полномочий прокуроров по каждой из отраслей надзора позволила устранить параллелизм в деятельности отдельных подразделений Прокуратуры СССР и нижестоящих прокуратур.¹

С распадом СССР и образованием СНГ Прокуратура Союза ССР преобразуется в межреспубликанский орган прокурорского надзора – Прокуратуру Союза суверенных государств. Правовой основой деятельности прокуратуры СНГ стало общесоюзное и республиканское законодательство о прокуратуре, а также законодательство по различным отраслям права.

Поворотным пунктом в истории органов прокуратуры в целом и Прокуратуры СССР в частности явилось проведение в жизнь Постановления Верховного Совета РСФСР от 15 ноября 1991 г. «Об образовании единой системы органов прокуратуры РСФСР».

Верховный Совет РФ 17 января 1992 г. принял Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации». Закон вступил в силу с 18 февраля 1992 г.

В Законе «О прокуратуре Российской Федерации» определены предмет и пределы надзора, куда входят²:

- надзор за исполнением действующих в Российской Федерации законов;
- принятие мер, направленных на устранение нарушений закона;
- осуществление уголовного преследования в отношении лиц, совершивших преступления.

Прокуратура имеет целью обеспечение в Российской Федерации верховенства действующих законов.

¹ Орлов, А. С. Основы курса истории России. Учебник / А.С. Орлов. – М.: Проспект, 2016. – 576 с.

² Сахаров, А.Н. Новейшая история России. Учебник / А.Н. Сахаров. – М.: Проспект, 2017. – 583 с.

Общегосударственная значимость возложенных на прокуратуру функций предопределила ее статус как конституционного органа, закреплённого в гл. 7 Конституции Российской Федерации «Судебная власть», принятой 12 декабря 1993 г.

Таким образом рассмотрев историю становления прокуратуры в РФ можно выделить 4 основных периода развития российской прокуратуры:

- с момента образования в 1722 г. и до судебной реформы 1864 г;
- с момента осуществления судебной реформы до образования РСФСР (1864-1918 гг.);
- с момента образования прокуратуры РСФСР до принятия российского закона о прокуратуре (1922-1992 гг.);
- с момента принятия указанного закона по настоящее время;

Также, можно сделать вывод о том, что прокуратура косвенно осуществляет законотворческую деятельность, путем требования приведения издаваемых актов в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

Исторический обзор организации и деятельности прокуратуры позволяет выявить еще одну весьма важную закономерность. История развития прокуратуры является по существу историей ее выделения из классической системы разделения властей в самостоятельную и независимую ветвь прокурорской власти как власти государственной.

1.2 Понятие и функции прокуратуры РФ в конституционной системе разделения властей

Российская прокуратура - орган уникальный, и ее уникальность была предопределена уже с момента создания прокуратуры.

Прокуратура является неотъемлемым механизмом российской государственности и не может оставаться в стороне от изменений, происходящих в стране. Определяя концепцию развития прокуратуры на современном этапе, следует учитывать роль прокуратуры в правовом демократическом государстве,

а также тот факт, что ее развитие должно осуществляться в соответствии с потребностями общества и государства¹.

Фундаментальные ветви власти – законодательная, исполнительная и судебная, которые олицетворяют единую государственную власть и ее разделение, не исключают возможность самостоятельного существования прокуратуры. Конструкция главы 7 Конституции Российской Федерации, определяющей место прокуратуры в государственном механизме, предполагает необходимость принятия федерального конституционного закона о прокуратуре, в котором будут закреплены полномочия, порядок образования и деятельности прокуратуры.

Прокуратура Российской Федерации как самостоятельный федеральный орган государственного аппарата выполняет задачи обеспечения верховенства закона и представляет единую централизованную структуру органов, осуществляющих от имени Российской Федерации властные полномочия по надзору за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, независимо от федеральных и региональных органов государственной власти, местного самоуправления и общественных объединений, на основе конституционных принципов законности, единства, гласности, равенства всех перед законом, централизации с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации².

Рассматривая вопрос о понятии органов прокуратуры выделяются различные точки зрения. Прокуратура является легитимным органом, то есть её устройство, организация и компетенция определяются в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» и иным федеральным законодательством, регулирующем её деятельность. Кроме того, законодательством устанавливается, что прокуратура осуществляет свою деятельность от имени государства – Российской Федерации. Следует особо подчеркнуть, что законодательный статус прокуратуры

¹ Бессарабов, В.Г. Организация и деятельность Российской прокуратуры / В.Г. Бессарабов. – М.: Эль-Фа, 2016. – 368 с.

² Векшин, В.П. Конституционно-правовой статус прокуратуры / В.П. Векшин // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2015. – Т. 45, № 1. – С. 3-9

Российской Федерации устанавливается на самом высоком юридическом уровне – Конституцией Российской Федерации, обладающей высшей юридической силой и имеющей прямое действие на территории России.

Для достижения стоящих перед прокуратурой Российской Федерации задач она наделена государственно-властной компетенцией, которая закрепляется федеральным законодательством и реализуется через систему полномочий ее должностных лиц – прокурорских работников в установленном законом порядке.

Прокуратура РФ имеет территориальный масштаб своей деятельности. Будучи федеральным органом власти. Она распространяет свою деятельность на всю территорию Российской Федерации независимо от конституционно-правовых особенностей статуса некоторых субъектов федерации или специфики отдельных административно-территориальных единиц.¹

Отечественная прокуратура является правоохранительным органом. Это означает, что она есть один из органов государства, специально предназначенных для осуществления правоохранительной функции присущими ей методами. Следует иметь в виду, что не вся деятельность прокуратуры охватывается содержанием правоохранительной функции.³ Каинов Александр Сергеевич утверждает, что прокуратура – единственный правоохранительный орган, осуществляющий надзор за соблюдением законодательства, все иные правоохранительные и правозащитные органы могут быть поднадзорны ей².

По мнению некоторых отечественных ученых, прокуратура является органом надзора центральной (федеральной) власти за деятельностью местных и региональных органов публичной власти. Другими словами, прокуратура выступает в качестве инструмента, позволяющего сохранять единое законодательное пространство федеративного государства, средства укрепления вертикали центральной государственной власти.

¹ Винокуров, А.Ю. К вопросу о теоретических основах прокурорской деятельности / А.Ю. Винокуров // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2015. – № 1. – С. 19–21.

² Гоголевский, А.В. К вопросу о месте прокуратуры Российской Федерации в структуре государственного механизма и правовых формах взаимодействия с органами государственной власти / А.В. Гоголевский // Право и образование. – 2015. – № 2. – С. 150–159.

В современной науке прокурорского надзора существует несколько точек зрения относительно правовой природы прокурорских органов. Указанные позиции условно можно сгруппировать в два подхода¹.

– Прокуратура принадлежит одной из традиционных ветвей власти или образует самостоятельную ветвь власти.

– Прокуратура, не принадлежит ни к одной из традиционных ветвей власти и не образуя отдельную ветвь, занимает особое место в системе отечественных государственных органов.

Первый подход составляют взгляды на прокуратуру как орган представительной, исполнительной, судебной и президентской власти, а также как на орган самостоятельной контрольной власти.

По мнению сторонников первой позиции, прокуратура представляет собой орган представительной (законодательной) ветви власти, т.к. основным предметом прокурорской деятельности является надзор за исполнением и соблюдением действующего законодательства, принятие которого является результатом деятельности представительного (законодательного) органа государственной власти. В этой связи, поскольку прокуратура не исполняет законы, а надзирает за их исполнением, она принадлежит к законодательной ветви власти как ее контрольный орган.

Сторонники второго подхода исходят из того, что контроль (надзор) за исполнением законов является функцией исполнительной власти, поэтому прокуратура как орган надзора должна относиться именно к этой ветви власти².

Более продуктивным является рассмотрение прокуратуры не в рамках традиционных или вновь придуманных ветвей власти, а как органа, однозначно не принадлежащего ни к одной из них, но в тоже время занимающего особое положение в системе органов государственной власти. Прокуратура в полной мере не относится ни к одной из существенных ветвей власти, а выступает в

¹ Гоголевский, А.В. К вопросу о месте прокуратуры Российской Федерации в структуре государственного механизма и правовых формах взаимодействия с органами государственной власти / А.В. Гоголевский // Право и образование. – 2015. – № 2. – С. 150–159.

² Гоголевский, А.В. К вопросу о понятии и сущности правового статуса Российской прокуратуры / А.В. Гоголевский // Пробелы в российском законодательстве. – 2014. – № 5. – С. 236–239.

качестве самостоятельного элемента системы сдерживания любой из ветвей власти.

Н.Н. Карпов характеризует прокуратуру как орган государственной власти, исходя из наличия общественно (государственно -) необходимых целей и задач создания и деятельности прокуратуры¹:

- ее создания и функционирования в соответствии с прямой конституционной нормой и действующим федеральным законодательством;
- наличия законодательно установленных полномочий, условий и порядка осуществления прокуратурой своих функций;
- наличия компонента независимости, самостоятельности прокуратуры от других органов государственной власти при осуществлении ею своих функций и полномочий;
- наличия законодательно определенных средств осуществления, реализации своих полномочий.

Вопрос о функциях, роли и места прокуратуры в конституционной системе разделения властей всегда является дискуссионным.

Существует точка зрения, что надо законодательно закрепить место прокуратуры среди других элементов государственного аппарата, с тем, чтобы дать ей возможность полноценно действовать в соответствии с целями, поставленными перед ней государством.

В качестве главного критерия для определения места органа в структуре всего государственного аппарата в любом современном исследовании подобной тематики принимается опора на теорию разделения властей. Исходя из функционального назначения органов государства, а также их политической взаимозависимости выделяются различные ветви власти, которые с учетом характера полномочий элементов государственного аппарата, в них входящих, самостоятельно действуют в пределах собственной компетенции, но при этом уравновешивают друг друга и взаимодействуют между собой.

¹ Карпов, Н.Н. К вопросу о правовом статусе прокуратуры Российской Федерации / Н.Н. Карпов // Научно-практический журнал Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2015. – № 2 –С. 3–5.

Данный подход отражен в ст. 10 Конституции Российской Федерации: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны»¹.

На сегодняшний день Конституция Российской Федерации содержит ст. 129, которая говорит о том что, «Прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации», а также указывающую на установление федеральным законом полномочий, организации и порядка деятельности прокуратуры. Однако, несмотря на данную статью, должная ясность в обозначенной сфере не достигнута.

Все размышления относительно конституционно правового статуса прокуратуры строятся на основании принципа разделения властей.

Самой распространенной точкой зрения является та, что прокуратура относится к судебной власти. По этому поводу идет много споров и разногласий, существуют свои плюсы и минусы. А.Ю. Ульянов отмечает плюсы относительно отнесения данного института к судебной власти. «Во-первых, это схожие задачи органов прокуратуры и суда, направленные на восстановление и защиту прав граждан. Во-вторых, это ведущая роль, которая отведена суду и прокуратуре в сфере нормоконтроля. В-третьих, это необходимость поддержания прокурорами в суде обвинения от имени государства». Однако на данное мнение и есть свои противоречия, суть которых сводиться к тому что прокуратуру в Российской Федерации нельзя отнести к судебной ветви власти по причине того что в соответствии с Конституцией РФ правосудие в Российской Федерации может осуществляться только судом³. Органы правосудия разрешают только конкретные индивидуальные дела, они не обеспечивают и не могут обеспечить постоянного и систематического контроля за деятельностью органов государственного управления и должностных лиц. Законность обеспечивается путем надзора за исполнением закона и наказанием за неисполнение закона. Из названных задач прокуратуре отведено лишь

¹ Конституция Российской Федерации. Принята 12 декабря 1993 г. всенародным голосованием (ред. от 21.07.2014)
// Российская газета. – 2009. – 21 янв. – № 7.

осуществление функции надзора, а суд обеспечивает законность путем рассмотрения уголовных и гражданских дел.

Из всего этого можно сделать вывод, что прокуратура находится в тесном контакте с судебной властью, что позволяет более тщательно следить за правами и свободами граждан в Российской Федерации. Как пишет Велиев И.В. « Базовые цели прокуратуры и судебных органов, такие как укрепление законности и всемерная защита прав и свобод человека, едины, что в определенной степени обуславливает необходимость тесного взаимодействия данных институтов». И если включить органы прокуратуры в состав судебной власти это приведет к нарушению основных принципов процессуального права, таких как: равноправие сторон, состязательности, диспозитивности¹.

Следующий аспект, на котором нужно остановиться при изучении правового положения прокуратуры это взаимодействие с законодательной властью. Некоторые авторы, относя прокуратуру к законодательной власти ссылаются на то, что в России на всей ее территории необходимо единство законности, одинаковое ее понимание и осуществление. Верховная законодательная власть после принятия законов не должна оставаться безучастной к их исполнению, поэтому она обеспечивает единство законности непосредственно, а так же с помощью Конституционного Суда РФ, Уполномоченного по правам человека РФ, Правительства РФ. Прокуратуре передается большая часть данной функции, при этом верховная законодательная власть оставляет за собой право и обязанность ее осуществления, в том числе с целью обеспечения законности в деятельности самой прокуратуры².

По поводу этого можно возразить следующим: в соответствии со ст. 94 Конституции РФ законодательным органом власти является Федеральное собрание РФ, состоящее из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы. Основной функцией Федерального Собрания является процедура разработки и принятия законов. Реализация, исполнение, соблюдение, надзор за

¹ Велиев, И.В. Место прокуратуры в системе органов государственной власти Российской Федерации / И.В. Велиев // Современное право. – 2015. – № 10. – С. 17 – 19.

² Цой, Е.С. Прокуратура Российской Федерации в системе органов государственной власти России / Е.С. Цой // Юридическая гносеология. – 2017. – № 2. – С. 67 – 72.

исполнением законов не входят в компетенцию законодательного органа власти, поскольку он не подменяет собой иные органы государственной власти. Таким образом, функции прокуратуры и законодательного органа власти носят абсолютно разный характер.

Еще существует мнение то, что прокуратура, реализуя свои надзорные функции, «продолжает» деятельность законодательного органа государственной власти (Федеральное Собрание принимает законы, а Прокуратура надзирает за их исполнением) а значит входит в состав законодательной власти. По мнению некоторых ученых это не правильная позиция т.к. если проводить аналогию, то исполняющие судебные решения приставы исполнители должны относиться тоже к судебной власти т.к. реализуют принятое судом решение¹.

Некоторые ученые – юристы, являясь сторонниками лишения прокуратуры самостоятельности, относят ее к исполнительной ветви государственной власти. По их мнению, любой орган должен обязательно вписываться в ту или иную ветвь власти, и, если прокуратура не относится к законодательной и судебной ветвям власти, она является частью исполнительной власти и должна влиться в Министерство юстиции.

Подчинение прокуратуры исполнительной власти приведет к разрушению складывающейся в государстве системы « сдержек и противовесов», усилит опасность нарушения законов, поскольку органы исполнительной власти, наряду с остальными органами, применяют законы, нарушение которых чревато тяжкими последствиями. Без независимого прокурорского надзора практически не будет механизма реагирования на нарушение законов органами исполнительной власти»².

Отнесение прокуратуры к различным ветвям власти в первую очередь опасно тем, что ее полномочия могут быть разделены между отдельными ведомствами, а единая централизованная система прокуратуры Российской Федерации будет ликвидирована.

¹ Цой, Е.С. Прокуратура Российской Федерации в системе органов государственной власти России / Е.С. Цой // Юридическая гносеология. – 2017. – № 2. – С. 67 – 72.

² Гилимханова, Г.А. Сущность прокуратуры и ее место в системе органов государственной власти / Г.А. Гилимханова // NovaInfo. Ru. – 2016. – Т. 2, № 56. – С. 339-341.

Общемировая практика государственного строительства подтверждает целесообразность создания и функционирования институтов, обладающих государственно-властными полномочиями и не вписывающихся ни в одну из трех «классических» ветвей власти. Прокуратура Российской Федерации (а равно Счетная палата Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Общественная палата Российской Федерации и др.) относится к числу таких институтов. Это особенно важно сегодня, когда уникальный статус российской прокуратуры, эффективность ее правовой модели и успешный опыт получили общемировое признание, подтвержденное в Рекомендации Комитета министров государствам-членам о роли прокуроров вне системы уголовного правосудия¹.

Прокуратура Российской Федерации в полном объеме обладает признаками, характеризующими ее именно как самостоятельную подсистему государственной власти.

К числу основных признаков характеризующих прокуратуру как самостоятельную подсистему государственной власти можно отнести²:

- Прокуратура создана и функционирует в соответствии с конституционными нормами и действующим федеральным законодательством;
- Цель и задачи создания и деятельности прокуратуры общественно (государственно) необходимы;
- Конкретные властные функции (виды деятельности) и полномочия прокурора как органа государственной власти регламентированы законодательством;
- Наличие законодательно установленных полномочий, условий и порядка осуществления прокуратурой своих функций.

Исходя из этих признаков уже можно сделать вывод что, прокуратура Российской Федерации наделена особым конституционно-правовым статусом независимого государственного органа, осуществляющего государственно-властные полномочия, прежде всего надзор за исполнением законов,

¹ Гилимханова, Г.А. Сущность прокуратуры и ее место в системе органов государственной власти / Г.А. Гилимханова // NovaInfo. Ru. – 2016. – Т. 2, № 56. – С. 339-341.

² Ануфриева, А.А. Прокуратура в системе органов государственной власти / А.А. Ануфриева // Актуальные проблемы права, экономики и управления. – 2015. – № 11. – С. 101–103.

действующих на территории Российской Федерации, и позиционировать прокуратуру Российской Федерации как одну из подсистем государственной власти Российской Федерации.

Можно сделать вывод, что прокуратура не относится ни к исполнительной, ни к законодательной, ни к судебной ветви власти, однако очень тесно с ними взаимодействует, делая акцент на надзор и контроль за соблюдением законности и поддерживая равновесия властей. В Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» четко не прописано понятие функций прокуратуры.

Закон «О прокуратуре Российской Федерации» содержит указание на функции в ряде норм. Уже в 1 ст. определяя понятие прокуратуры, Закон раскрывает его через основную функцию – надзор за исполнением законов. При этом подчеркивается, что «прокуратура Российской Федерации выполняет и иные функции, установленные федеральными законами»¹.

В пункте 2 статьи 1 Закона «О прокуратуре Российской Федерации» содержится по существу перечень основных функций прокуратуры. Однако в нем не содержится общего определения понятия функций. Основываясь на общих положениях государственно-правовой теории, понятие функции прокуратуры можно сформулировать как такой вид ее деятельности, который предопределяется социальным предназначением прокуратуры, выраженным в ее задачах, характеризуется определенным предметом ведения, направлен на решение этих задач и требует использование присущих ему полномочий и правовых средств. Названные элементы, характеризующие функцию, находятся в строгой взаимозависимости. Их изменение, уточнение, прежде всего в части задач прокуратуры, сфер проявления ее деятельности, должно неизбежно влечь ее корректировку в остальных частях функциональной характеристики. Наиболее подвижной и очевидной составной частью функции являются полномочия прокуратуры и правовые средства их осуществления, которые

¹ Федеральный закон от 17 января 1992 № 2202-1 (ред. от 30.10.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости съезда народных депутатов и Верховного совета РФ. – 1992. – № 8. – Ст. 366.

придают ей требуемую выраженность и логическую завершенность и которые должны иметь четкую и полную правовую форму¹.

Основная функция это надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, которая в законе «О прокуратуре Российской Федерации» впервые в истории прокуратуры выделена в самостоятельное направление прокурорской деятельности. В действующем Законе о прокуратуре РФ говорится, что прокуратура осуществляет свои функции в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, т.е. защита прав и свобод граждан и защита интересов государства рассматривается как единая цель прокуратуры, которая должна решаться комплексно во всех отраслях прокурорской деятельности.

¹ Федеральный закон от 17 января 1992 № 2202-1 (ред. от 30.10.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости съезда народных депутатов и Верховного совета РФ. – 1992. – № 8. – Ст. 366.

2 КОНСТИТУЦИОННО - ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ПРАВООЩИТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ РФ

2.1 Понятие, содержание, механизма правозащитной деятельности прокуратуры в РФ

Правозащитная деятельность не является прерогативой только гражданского общества. Защита прав и свобод человека представляет собой общую задачу для всех основных социальных институтов, в том числе и для государства. Отсюда делается вывод, что деятельность по защите прав человека является типологически единой, независимо от того, кем она ведется – государственными органами, общественными организациями или иными субъектами.

Под правозащитной системой понимается « единый комплекс взаимосвязанных государственных и негосударственных организаций и отдельных лиц (правозащитников) и юридических явлений (права, правосознания, правовой культуры, разнообразных видов юридической практики), с помощью которых эффективно и качественно осуществляется защита прав и законных интересов людей и объединений»¹.

Понятие « охрана прав человека» в большей степени связывается с принудительными мерами, направленными на предупреждение и пресечение посягательств, направленных против прав и свобод человека, а так же на применение мер юридической ответственности в отношении виновных лиц. Понятие « защита прав человека» несколько шире по своему содержанию, оно охватывает различные формы активности государственных и общественных институтов по выявлению, предотвращению нарушений прав человека, а так же по восстановлению нарушенных прав.

А.В. Стремухова, защита прав человека представляет собой « принудительную правовую, деятельность органов государственной власти

¹ Гуценко, К.Ф. Правоохранительные органы: Учеб. / К.Ф. Гуценко. – М.: КНОРУС, 2014. – 368 с.

и управления, правоохранительных органов, общественных объединений, должностных лиц, и государственных служащих, а так же граждан и не граждан, осуществляемую законными способами с целью подтверждения или восстановления оспоренного или нарушенного права человека».

Правозащитная деятельность прокуратуры РФ – это осуществляемая органами прокуратуры на основе российского законодательства система мер, направленная на выявление, предотвращение, пресечение и устранение фактов нарушения прав и свобод человека, а также на восстановление нарушенных прав и возмещение причиненного вреда.

При решении данных задач прокуратура использует специфический набор средств, не подменяя собой иные государственные органы. Характеристика правозащитной деятельности прокуратуры предполагает обращение к категории «механизм».

Под механизмом в правовых исследованиях чаще всего понимается устойчивая последовательность действий или система операций, разворачивающихся в строго определенном порядке. Механизм – нечто сложно устроенное, состоящее из множества элементов, и при этом динамическое, находящееся в процессе становления и развития, направленное на достижение конкретных целей, оцениваемое с точки зрения эффективности и целесообразности, поддающееся изменению и усовершенствованию¹.

А.С. Мордовец выделяет в механизме социально- юридической защиты прав человека, следующие компоненты:

- общественные нормы;
- правомерную деятельность субъектов прав человека и гражданина; гласность;
- общественное мнение;
- гарантии;

¹ Рохлин, В. И. Прокурорский надзор и государственный контроль. История, развитие, понятие, соотношение / В.И. Рохлин. – М.: Юридический центр Пресс, 2016. – 328 с.

- общие, специальные, организационные процедуры;
- ответственность;
- контроль.

Более развернутую трактовку структуры правозащитного механизма была предложена А.Э Ушамирским который включает в его состав:

правотворческую деятельность государства;

- гарантии;
- льготы;
- компенсации;
- привилегии;
- правореализационную деятельность;
- юридические факты;
- препятствия;
- ограничения прав;
- нарушения прав;
- злоупотребление правом;
- средства восстановления и защиты нарушенных прав;
- правосознание;
- социальные результаты.

С учетом специфики структуры и деятельности органов прокуратуры, возложенных на нее задач необходимо скорректировать данные теоретические положения применительно к механизму правозащитной деятельности прокуратуры. Структура данного механизма имеет такие основные функциональные элементы как¹:

- субъекты;
- объекты;
- основания;

¹ Ергашева, Е.Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник для бакалавров / Е.Р. Ергашева. – М.: Юрайт, 2014. – 392 с.

- угрозы;
- средства;
- результаты.

Под субъектами правозащитной деятельности в данном случае являются органы, учреждения и должностные лица прокуратуры Российской Федерации. При этом к органам прокуратуры в соответствии с ч.1 ст.11 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» относятся: Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные организации, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры¹.

Что касается учреждений прокуратуры, то в их число входят научные и образовательные учреждения, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, а так же различные объекты социально- бытового и хозяйственного назначения, находящиеся в оперативном управлении Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов Российской Федерации и др.

Главное различие между органами и учреждениями прокуратуры применительно к ее правозащитной функции состоит в том что органы прокуратуры наделены властными полномочиями, позволяющие им непосредственно осуществлять необходимые меры по обеспечению и защите прав человека. Это первичные и активные субъекты данной деятельности. Что же касается учреждений прокуратуры то они такими полномочиями не обладают, а значит могут участвовать в правозащитной деятельности лишь косвенным образом путем консультативного, научно-

¹ Федеральный закон от 17 января 1992 № 2202-1 (ред. от 30.10.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости съезда народных депутатов и Верховного совета РФ. – 1992. – № 8. – Ст. 366.

образовательного, материально-технического и др. сопровождения деятельности органа прокуратуры¹.

Объекты правозащитной деятельности прокуратуры - это те социальные блага, которые подвергаются защите. В этом качестве выступают юридически установленные права и свободы человека и гражданина, а так же законные интересы.

Под основаниями правозащитной деятельности прокуратуры понимается обстоятельства, в силу которых становится возможным и необходимым прокурорское реагирование в связи с ненадлежащим обеспечением прав и свобод человека. По общему правилу все государственные органы действуют в соответствии с принципом «разрешено лишь то, что прямо предписано законом», а это означает, что правозащитная деятельность прокуратуры может начинаться лишь при наличии определенных юридически закрепленных оснований. Основания правозащитной деятельности прокуратуры можно подразделить на юридические и фактические.

Юридические основания это правовые нормы, в соответствии с которыми прокуратура может или обязана в конкретном случае принять меры по защите прав и свобод человека.

Фактические основания это поступившая в органы прокуратуры информация о нарушениях или недостаточной обеспеченности конкретных прав и свобод человека.

Источники (субъекты) нарушения прав человека, которым противостоит прокуратура, достаточно четко указаны в ст.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»: это федеральные органы исполнительной власти; Следственный комитет Российской Федерации, представительные (законодательные) и исполнительные органы субъектов Российской Федерации; органы местного самоуправления, органы военного

¹ Велиев, И.В. Место прокуратуры в системе органов государственной власти Российской Федерации / И.В. Велиев // Современное право. – 2015. – № 10. – С. 17 – 19.

управления; органы контроля, их должностными лицами, субъекты осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций, органы, осуществляющие оперативно- розыскную деятельность; дознание и предварительное следствие; судебные приставы; администрации органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера; администрации мест содержания задержанных и заключенных под стражу¹.

Из данного положения видно, что прокуратура обеспечивает защиту прав и свобод человека не от всех возможных посягательств. Остается целый ряд субъектов, которые могут нарушать права и свободы человека; это Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание РФ, все органы судебной власти.

Под средствами правозащитной деятельности прокуратуры понимаются те конкретные юридические меры, которые она правомочна применять в случае выявления нарушений прав человека. К таковым относятся: прокурорский протест, требование о предоставлении материалов, постановление о возбуждении производства об административном правонарушении, предостережение о недопустимости нарушения закона, участие в рассмотрении дел судами, предоставление о даче судам разъяснений по вопросам судебной практики по гражданским, арбитражным, уголовным, административным и иным делам (полномочия Генерального Прокурора РФ), внесение предложений об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов или иных нормативно

¹ Векшин, В.П. Конституционно-правовой статус прокуратуры / В.П. Векшин // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2015. – Т. 45, № 1. – С. 3-9

правовых актов, издание приказов, указаний, распоряжений внутриорганизационного характера¹.

Результаты правозащитной деятельности прокуратуры это реально имеющие место изменения в общественной жизни, вызванные принятыми прокуратурой мерами по обеспечению и защите прав человека.

Подводя итог, можно сделать вывод, что механизм правозащитной деятельности прокуратуры это динамическая система взаимосвязанных факторов, образующих завершённый цикл прокурорской деятельности по защите конституционных прав, свобод и законных интересов человека. Как уже говорилось, основными элементами этого механизма выступают субъекты, объекты, основания, угрозы, правовые средства и социальные результаты защиты конституционных прав и свобод.

2.2 Правовые формы и методы деятельности прокуратуры РФ

Реализация правозащитной функции основана на государственно властных полномочиях прокуратуры. Законодательство, возложив на органы прокуратуры « обязанность защиты прав и свобод человека и гражданина на основе законности и верховенства закона, предоставляет органам прокуратуры, прокурорского надзора соответствующие полномочия для осуществления этих задач и функций.

Полномочия прокурора это объем прав и обязанностей, которыми располагает должностное лицо прокуратуры для осуществления возложенных на него функций.

Разноплановость предоставленных прокурору полномочий обусловила появление в юридической литературе попыток их классификации¹.

¹ Винокуров, А.Ю. К вопросу о теоретических основах прокурорской деятельности / А.Ю. Винокуров // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2015. – № 1. – С. 19 –21.

Отдельные авторы выделяют:

- полномочия по своевременному выявлению нарушений законов и способствующих им обстоятельств (причин и условий) и установление виновных в этом лиц;
- полномочия, направленные на устранение уже выявленных нарушений (реальных или возможных) законов и способствующих им обстоятельствам, а так же на привлечение к ответственности лиц, виновных в нарушении закона.

Основной же считается классификация определения компетенции прокуратуры при решении задачи устранения нарушений законности при издании правовых актов по четырем направлениям²:

- совокупность полномочий, которыми прокуроры наделены для выполнения этой задачи;
- состав учреждений и организаций, акты которых проверяют в порядке общего надзора;
- виды правовых актов, издаваемых учреждениями и организациями, входящими в указанный состав;
- содержание актов, с которыми закон связывает порядок их оспаривания.

Принятие прокурором мер к предупреждению и устранению нарушений законности является завершающей стадией правоприменительного процесса. Реализация правозащитной функции основана государственно властных полномочиях прокуратуры, которые выражаются в актах прокурорского реагирования.

На основе предоставленных прокурору полномочий выработаны методы прокурорской деятельности и средства реагирования на нарушения закона для восстановления нарушенных прав и свобод граждан и

¹ Гоголевский, А.В. К вопросу о месте прокуратуры Российской Федерации в структуре государственного механизма и правовых формах взаимодействия с органами государственной власти / А.В. Гоголевский // Право и образование. – 2015. – № 2. – С. 150–159.

² Ендальцева, А.В. Прокурорский надзор. Курс лекций: учеб. Пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция» / А.В. Ендальцева. – М.:ЮНИТИ- ДАНА, 2015. – 335 с.

предупреждения правонарушений. Под средствами прокурорского реагирования следует понимать предусмотренные законами действия и правовые акты, с помощью которых прокурор реализует свои полномочия.¹

Акты прокурорского реагирования это правовые акты, являющиеся формой реагирования на выявленные нарушения законов, выносимые только прокурорами в порядке реализации их полномочий, которые обязательны для исполнения теми органами и их должностными лицами, которым они предписаны.

Согласно Федеральному закону «О прокуратуре» актами прокурорского реагирования на нарушения законодательства являются:²

- протест прокурора,
- представление прокурора,
- постановление прокурора,
- предостережение о недопустимости нарушения закона

Протест прокурора на противоречащий закону либо нарушающий права человека и гражданина правовой акт:

- передается в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством РФ;

- подлежит обязательному рассмотрению в десятидневный срок с момента его поступления;

- в случае подачи протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта РФ или органа местного самоуправления протест подлежит рассмотрению на ближайшем заседании;

¹ Бессарабов, В.Г. Организация и деятельность Российской прокуратуры / В.Г. Бессарабов. – М.: Эль-Фа, 2006. – 368 с.

² Федеральный закон от 17 января 1992 № 2202-1 (ред. от 30.10.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости съезда народных депутатов и Верховного совета РФ. – 1992. – № 8. – Ст. 366.

- в случаях, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста;
- о результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме;
- если протест рассматривается коллегиальным органом, прокурору сообщается о дне заседания;
- протест до его рассмотрения может быть отозван подавшим его лицом.

Представление прокурора об устранении нарушений закона либо нарушений прав и свобод человека и гражданина:

- вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения;
- подлежит безотлагательному рассмотрению;
- конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих, должны быть приняты в течение месяца со дня внесения представления;
- о результатах принятых мер прокурор должен быть уведомлен в письменной форме;
- если протест рассматривается коллегиальным органом, прокурору сообщается о дне заседания.

Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении:

- может быть вынесено при наличии признаков административного правонарушения;
- должно быть мотивировано;

– подлежит рассмотрению уполномоченным органом или должностным лицом в срок, установленный законом (ст. ст. 23.2 - 23.76, 29.6 КоАП РФ);

– результаты рассмотрения подлежат доведению до прокурора в письменной форме.

Предостережение о недопустимости нарушения закона прокурор или его заместитель направляют в письменной форме должностным лицам в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях. В случае неисполнения требований, изложенных в предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

Данные акты должны быть своевременными, оперативными, обоснованными, утверждающими, комплексными, адекватными, законченными. При этом они должны дополняться мерами предупредительно- профилактического характера.

Использование форм, прямо не закрепленных нормативными актами, будет означать превышение полномочий и потому не совместимо с основными началами (принципами) прокурорского надзора, основным из которых является принцип законности. Перечисленные же в законах формы надзора обязательны для применения в полном (во всем) объеме¹¹.

Методика прокурорской деятельности определяет процедуру, порядок проведения различных проверочных действий, указываемых тактикой. Под методом прокурорской деятельности следует понимать способ или средство решения задачи (например, выявление определенных нарушений того или иного законодательства). Под методикой прокурорской деятельности понимается комплекс основанных на законе методов и приемов наиболее эффективного выявления и устранения нарушений

¹¹ Каинов, А. С. Прокуратура как особый правоохранительный орган / А.С. Каинов // Юридический журнал. – 2016. – № 3. – С. 105–108.

закона, применяемых прокурорами в целях достижения той или иной задачи, а именно выявления, устранения и предупреждения нарушений законов и способствующих им обстоятельствам¹.

К методам в сфере прокурорской деятельности можно отнести такие надзорные действия, как прокурорская проверка, направления поручения в другую прокуратуру о выполнении отдельных проверочных действий. Методика охватывает собою деятельность прокурора по выявлению нарушений законов, установлению способствующих им обстоятельств и лиц, нарушивших законы, не включая в себя вопросы организации деятельности прокурора.

Методы и приемы носят, как правило, не обязательный, а рекомендательный характер, в силу чего их нередко называют рекомендациями.

Методика прокурорской деятельности по своей сути носит индивидуальный характер, где в полной мере проявляются профессиональные способности прокурора, черты его характера, особое значение имеет опыт работы прокурорского работника, его инициативность и активность. Она вырабатывается и практикой и теорией прокурорского надзора, находит отражение в научных работах, методических рекомендациях, направляемых подчиненным прокурорам руководителями главных управлений Генеральной прокуратуры, прокурорами субъектов Федерации, а в некоторых случаях и в нормативных актах Генеральной прокуратуры. Например, приказы или указания которые носят обязательный характер. Хорошим примером служит Приказ Генеральной прокуратуры РФ « О введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации», согласно которому прокуратурой проводится работа по рассмотрению и разрешению обращений граждан, обращений депутатов,

¹ Бессарабов, В.Г. Организация и деятельность Российской прокуратуры / В.Г. Бессарабов. – М.: Эль-Фа, 2006. – 368 с.

органов законодательной и исполнительной власти для решения задач по охране прав и свобод человека и гражданина, укрепления законности и порядка в Российской Федерации¹.

Закон «О прокуратуре РФ» устанавливает порядок рассмотрения и разрешения заявлений, жалоб, направление заявителю обязательного мотивированного ответа, четкие сроки, четкие сроки и порядок приема граждан в органы прокуратуры².

Порядок рассмотрения обращений состоит из следующих этапов.

А) Регистрация обращения.

Обращения подлежат обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в органы прокуратуры.

Б) Предварительное рассмотрение обращения.

По результатам предварительного рассмотрения принимается одно из решений.

Обращение, разрешение которого не входит (входит частично) в компетенцию данной прокуратуры или подлежит разрешению другими органами и организациями в семидневный срок с момента регистрации, направляется по принадлежности одновременно с уведомлением об этом заявителя.

Обращение может остаться без рассмотрения (без предоставления ответа) в следующих случаях:

- в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, или адрес, по которому должен быть направлен ответ;
- обращение не содержит сведений, достаточных для его разрешения, либо невозможно понять существо вопроса. Например, в

¹ Бессарабов, В.Г. Организация и деятельность Российской прокуратуры / В.Г. Бессарабов. – М.: Эль-Фа, 2006. – 368 с.

² Федеральный закон от 17 января 1992 № 2202-1 (ред. от 30.10.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости съезда народных депутатов и Верховного совета РФ. – 1992. – № 8. – Ст. 366.

обращении приведена ссылка на контент интернет-сайта, где хранятся видеозаписи, но не изложена суть заявления или жалобы;

- содержание обращения свидетельствует о прямом вмешательстве заявителя в компетенцию органов прокуратуры;

- текст письменного обращения не поддается прочтению, в том числе данные о заявителе (фамилия и адрес);

- в обращении содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью, имуществу должностного лица или членов его семьи.

В) Разрешение обращения.

По итогам рассмотрения обращений принимается одно из решений, например удовлетворено или отклонено.

Г) Направление ответа на обращение.

Обращения считаются разрешенными, только если рассмотрены все поставленные в них вопросы, приняты необходимые меры и заявителям даны исчерпывающие ответы.

Ответ на обращение, поступившее в органы прокуратуры по информационным системам общего пользования, направляется в форме электронного документа по адресу электронной почты, указанному в обращении, или в письменной форме по почтовому адресу.

По общему правилу обращения граждан, военнослужащих и членов их семей, должностных и иных лиц разрешаются в течение 30 дней с даты их регистрации в органах прокуратуры. Если факты, изложенные в обращении, не требуют дополнительного изучения и проверки, этот срок составляет 15 дней. Если срок разрешения обращения истекает в выходной или праздничный день, последним днем разрешения считается следующий за ним рабочий день.

При написании работы были взяты статистические показатели приема заявлений в прокуратуре города Обнинска. При анализе всех заявлений можно сделать вывод, что большинство граждан обращаются в

органы прокуратуры РФ с заявлениями о нарушении своих прав по вопросам следствия и дознания (305 заявлений), по вопросам трудовых правоотношений (72 заявления), в области земельных правоотношений (98 заявлений), на нарушение гражданских прав и обязанностей (151 заявление) и иные, такие как заявления на незаконные действия Федеральной службой судебных приставов РФ, нарушения в пенсионном, жилищном законодательстве. Анализ был произведен за период за 2017 год. Для удобства, и простоты анализа был составлен график (рисунок 1)¹.

Заявления



Рисунок 1- статистические показатели приема заявлений в прокуратуре города Обнинска

¹ Официальный сайт прокуратуры города Обнинска [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://prokuror-kaluga.ru/prokuratura-goroda-obninska.html>, (дата обращения 05.01.2019 г.)

Прокуроры не только разрешают каждую конкретную жалобу, принимают меры для устранения допущенных нарушений закона и восстановления нарушенных прав и законных интересов граждан, но и систематически анализируют и обобщают поступающие в прокуратуру жалобы и предложения. Это позволяет им выявить наиболее распространённые нарушения законности; устанавливать в каких ведомствах, учреждениях они допускаются; правильно выбирать объекты для эффективного проведения проверки; устанавливать причины нарушений закона и способствующие им условия; принимать действенные меры к своевременному устранению их и предупреждению в дальнейшем

Как было написано выше, по графику видно, что большинство заявлений в органы прокуратуры подается на нарушении своих прав по вопросам следствия и дознания, это говорит о плохом обеспечении прав и свобод человека и гражданина со стороны правоохранительных органов и органов предварительного расследования.

Деятельность органов предварительного расследования всегда находится под пристальным взглядом граждан Российской Федерации.

Если со стороны органов будет идти явное противоправное поведение, то данные действия будут вызывать широкий общественный резонанс, который в дальнейшем будет подрывать авторитет государственной власти¹.

Нарушение прав человека сотрудниками правоохранительных органов, органами производящими предварительное расследование по уголовным делам, призванными стоять на страже интересов граждан, остается одной из серьезнейших проблем нашего общества. Об этом и свидетельствует статистика на примере города Томска. В данном городе увеличивается количество правонарушений, совершенных сотрудниками правоохранительных органов; жалоб на их действия, направленных в прокуратуры. Результаты работы сотрудников правоохранительных

¹ Алиев, Х.О. Система и структура органов прокуратуры Российской Федерации / Х.О. Алиев // Общество XXI века: итоги, вызовы, перспективы. – 2016. – № 5. – С. 81–85.

органов вызывают как серьезные нарекания со стороны граждан, так и обоснованную критику со стороны средств массовой информации.

Авторы С.А. Невский, и Е.А. Иванов говорили: « Предварительное расследование имеет не только важное юридическое значение: результаты уголовно- процессуальной деятельности не только являются необходимыми условиями осуществления правосудия и реализации установленной законом уголовной ответственности или реабилитации невиновного, но и имеют существенное значение для формирования позитивного правосознания граждан. Успешное завершение предварительного расследования, будь то раскрытие преступления, привлечение виновных к законной ответственности и направление уголовного дела в суд или даже прекращение дела с реабилитацией невиновного, убеждает общество в неотвратимости ответственности за совершенное преступление и в объективности досудебного производства. И, наоборот, бессилие предварительного следствия, его неспособность справиться с поставленными задачами, длительное и бесплодное производство с содержанием обвиняемого под стражей порождает ощущение, что такое следствие ведется не для суда, а само по себе и ради того, чтобы «сломать» человека внесудебной репрессией».

«В числе причин нарушений прав человека, унижения чести и достоинства участников уголовного судопроизводства сотрудниками правоохранительных органов традиционно выделяется низкий уровень правовой культуры в стране в целом, утрата основных моральных ценностей, действующие установки по ведению дел, высокая текучесть квалифицированных кадров и др»¹.

Можно сказать, что ситуация в правоохранительных органах кардинально не изменится до тех пор, пока в нашем социуме не будет забываться мнение о сотрудниках правоохранительных органов, как об

¹ Бывальцева, С.Г. Конституционно-правовой статус прокуратуры: проблемы и перспективы / С.Г. Бывальцева // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 5. – С. 23–27.

основных субъектах посягающих на права граждан. В правоохранительных органах должны работать не только высококвалифицированные специалисты, но и люди, для которых нарушение законности будет неприемлемым ни при каких обстоятельствах. В этой связи представляется необходимым повышение престижа службы в правоохранительных органах.

«За 2017 год в сфере исполнения законов, защиты прав и свобод человека и гражданина прокурорами выявлено более 5 млн. нарушений. По результатам рассмотрения актов реагирования в административном порядке наказано без малого 1 млн. виновных, по материалам наших проверок возбуждено 25 тыс. уголовных дел. В судебном порядке прокурорами восстанавливались права многодетных семей на выделение земельных участков для жилищного строительства, получение иной помощи. В этой сфере устранено почти 3 тыс. нарушений законов. В связи с невыплатой зарплаты по мерам прокурорского реагирования к дисциплинарной и административной ответственности привлечено более 50 тыс. виновных лиц, возбуждено 544 уголовных дела. Широкий общественный резонанс получили противоправные действия коллекторов, применявших порой откровенно бандитские приемы взыскания долга. По результатам проведенных проверок внесено почти 3 тыс. представлений, опротестовано около 2 тыс. незаконных правовых актов, к дисциплинарной и административной ответственности привлечено 500 виновных лиц. В прошлом году во взаимодействии с региональными властями и правоохранительными органами принимались меры, которые позволили восстановить права почти 3 тыс. участников долевого строительства, ввести в эксплуатацию 54 долгостроя. Во исполнение поручения Президента России проведены проверки соблюдения законодательства в отрасли электроэнергетики, от стабильной работы которой во многом зависит экономическая безопасность. Их итоги свидетельствуют о высоком уровне криминализации сфер расходования средств, направляемых на

модернизацию энергетической инфраструктуры, хищении имущества бытовых компаний и денег за поставленные ресурсы. В результате принятых мер реагирования устранено почти 19 тыс. нарушений закона. Крайне остро стоит вопрос несвоевременной оплаты государственными и муниципальными заказчиками выполненных предпринимателями обязательств по контрактам. По данным прокуроров задолженность перед хозяйствующими субъектами к концу 2017 г. превысила 25 млрд. руб. Изъятие таких огромных сумм из оборота может подорвать бизнес¹.

В связи с чем прокуроры жестко ставили вопрос о наказании виновных. К административной и дисциплинарной ответственности привлечено более 600 должностных лиц. В результате наметилась положительная динамика по оплате заказчиками выполненных работ или услуг. Выявлено свыше 500 случаев проведения органами земельного контроля незаконных проверок хозяйствующих субъектов. Повсеместно установлены факты ненадлежащего рассмотрения обращений предпринимателей о выделении земельных участков. За прошедший год прокурорами отменено более 2,2 тыс. незаконных постановлений о возбуждении уголовных дел об экономических преступлениях, пресечено почти 500 нарушений при проведении гласных оперативных мероприятий в отношении субъектов предпринимательства².

Оценивая состояние преступности в целом, следует отметить, что в 2017 г. впервые за последнее 9 лет зафиксирован ее рост. Зарегистрировано 2 млн. 388 тыс. преступлений (+9%). Причем в 45 регионах эти показатели превысили общероссийский уровень, а в ряде субъектов – значительно (до 44 %). Одна из причин отмеченной динамики в более принципиальном подходе к вопросам полноты учета преступлений. Важным итогом усилий правоохранительных органов по борьбе с преступностью является

¹ Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://www.genproc.gov.ru/> (дата обращения: 28.12. 2018 г.)

поддержание прокурорами государственного обвинения. Ежегодно гособвинители принимают участие в рассмотрении судами более 1 млн. уголовных дел и обеспечивают соблюдение конституционных прав граждан на завершающей стадии уголовного судопроизводства.

Нельзя не отметить большой вклад в укрепление законности военных прокуроров. По их инициативе восстановлены права 860 тыс. военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы и членов их семей. Сумма возмещенного по требованиям органов военной прокуратуры ущерба, причиненного государству, составила более 9 млрд. рублей. Отдельно хотел бы подчеркнуть, что доверие граждан к органам прокуратуры постоянно растет, они видят в прокурорах защитников своих прав. В прошлом году свыше 1 млн. человек, получили квалифицированную правовую помощь в ходе личного приема прокуроров, более 4 млн. жалоб и заявлений поступило к нам для проверки (рост составил 10%). Указанная динамика сохраняется на протяжении уже 6 лет. Эту работу необходимо продолжать, делая акцент на полном рассмотрении всех поставленных в обращениях вопросов»¹.

Прокуроры наделены необходимыми полномочиями, позволяющими им отстаивать права и свободы человека и гражданина.

Институт правового реагирования – это не только действенное средство устранения нарушений законов и привлечения к юридической ответственности виновных лиц, но и, что особенно важно эффективный инструмент предупреждения правонарушений.

Правозащитная роль прокуратуры Российской Федерации должна возрастать по мере построения правового государства, что является весомой гарантией защиты прав и свобод граждан в нашей стране.

¹ Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://www.genproc.gov.ru/> (дата обращения: 28.12. 2018 г.)

3 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОКУРАТУРЕ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

По истечении определенного времени со дня начала работы Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», практическая деятельность органов прокуратуры и теория прокурорского надзора показали те стороны процесса, которые по истечении времени нуждаются в законодательном совершенстве. Говорить о совершенствовании можно и в широком смысле, для этого понадобится совершенствование не только законодательства о прокуратуре, но и законодательства тех органов, с которыми взаимодействует прокуратура. В узком смысле, речь будет идти о непосредственно эффективности прокурорской деятельности в области защиты конституционных прав и свобод граждан.

Относительно Генерального прокурора и расширения его полномочий высказываются ряд ученых. По их мнению, Генеральный прокурор должен иметь возможность обжаловать в конституционном суде нормативные акты высших федеральных органов власти, в том числе, в том числе по представлениям нижестоящих прокуроров, причем безотносительно к тому, возбуждено ли по данному поводу конкретное дело в суде или ином органе. Это способствовало бы устранению самих причин нарушения конституционных прав и свобод граждан многочисленными нормативными актами¹.

Как отмечает О. Брежнев: «сейчас же у Генерального прокурора практически нет никаких правовых средств реагирования на неконституционные и незаконные указы Президента: они не могут быть не опротестованы, ни обжалованы в Конституционный Суд. Совсем иначе

¹ Авершин, В.В. Некоторые проблемы установления конституционно – правового статуса прокуратуры в Российской Федерации / В.В. Авершин // Наука. Общество. Государство. – 2014. – № 4. – С.11 – 12.

обстоит дело с постановлениями Правительства. Согласно ч.3 ст.24 Федерального Закона от 17 ноября 1995 г. в случае несоответствия постановлений Правительства Конституции и федеральным законам Генеральный прокурор информирует об этом Президента Российской Федерации. Президент в этом случае имеет право:

- отменить неконституционный акт Правительства в соответствии с ч. 3 ст. 115 Конституции России;
- не согласиться с выводами Генерального прокурора и оставить постановление в силе;
- если возникли сомнения в отношении соответствия акта Правительства Основному закону, направить запрос в Конституционный суд о проверке его конституционности в порядке п. 1.2 ст. 125 Конституции».

Б. Эбзеев в этой связи отмечает что, « изъятие Генерального прокурора Российской Федерации из числа субъектов, обладающих правом обращения с запросами в Конституционный суд, представляется нелогичным. Фундаментальные основы правового статуса Генерального прокурора Российской Федерации закреплены в действующей Конституции Российской Федерации, он является субъектом материальных конституционных правоотношений, и его участие в процессуальных конституционных правоотношениях с точки зрения правовой логики совершенно естественно. К сожалению, на содержании ст.125 Конституции сказалась позиция тех участников рабочей группы Конституционного совещания, которые роль и место российской прокуратуры рассматривали сквозь призму опыта США, ФРГ, и других государств, который весьма отличается от опыта и потребностей Российской Федерации, особенно в связи с практикой субъектов Российской Федерации»¹.

В отличие от субъектов законодательной инициативы обращение Генерального прокурора Российской Федерации с соответствующими

¹ Эбзеев, Б.С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования / Б.С. Эбзеев. – М.: Проспект, 2014. – 366 с.

предложениями по поводу законодательства не влечет последствий, предусмотренных для обращений субъектов законодательной инициативы. Его предложения рассматривается в обычном порядке как обращения. При этом учитываются место и роль прокуратуры в государственном механизме, степень обоснованности и значимость вносимых прокуратурой предложений. Одобренное и рассмотренное надлежащим образом обращение Генерального прокурора Российской Федерации вносится в законодательный орган субъектом законодательной инициативы от своего имени в доработанном либо неизменном виде»¹.

И. Викторов, предлагает при определении в новом Федеральном законе «Об органах прокуратуры Российской Федерации функциональных направлений и надзорных полномочий в разделе « Прокурорский надзор» вынести на первое место специальную главу – « Конституционный надзор», сформулировав в ней содержание предмета такого надзора, включающего в себя целый спектр полномочий направленных на контроль законности принимаемых нормативных актов. По утверждению И. Викторова, « необходимость решения этого вопроса диктуется неудовлетворительным состоянием конституционной законности».

Что же касается вопроса о праве законодательной инициативы Генерального прокурора, я придерживаюсь, мнения В. Баскова который считает что «право законодательной инициативы Генерального прокурора Российской Федерации и прокуроров республик необходимо закрепить в Конституции Российской и в Законе Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации». Предоставление прокурорам указанного выше ранга законодательной инициативы означало бы обязанность законодательных органов Российской Федерации включить в обязательном порядке представленный ими законопроект в повестку дня законодательного органа. Предлагаемое наделение соответствующих

¹ Рохлин, В. И. Прокурорский надзор и государственный контроль. История, развитие, понятие, соотношение / В.И. Рохлин. – М.: Юридический центр Пресс, 2016. – 328 с.

прокуроров правом законодательной инициативы обусловлено тем, что они, осуществляя надзор за точным и единообразным исполнением законов, могут более квалифицированно, чем другие государственные органы и должностные лица, судить об эффективности и актуальности того или иного закона».

В законе о прокуратуре следовало бы более обстоятельно изложить структуру, органов прокуратуры полномочия прокуроров всех звеньев, кратко закрепить процедур, вопросы деятельности прокуратуры, более подробно регламентировать главу, в сфере координации. Проанализировав несколько мнений различных авторов можно выделить направления совершенствования законодательства о прокуратуре в РФ.

Направления совершенствования законодательства о прокуратуре:

- Если повышение статуса прокуратуры как централизованного, правозащитного органа, повышающих статус прокурорских работников;
- наделение прокуроров дополнительными правами необходимым им для выполнения своих функций;
- повышение обязанности исполнять закон, требования прокуроров, направленных на устранение и предупреждение нарушений законов, восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина;
- более обстоятельная детализация надзорных и иных действий прокуроров;
- усиление защиты прокурорских работников от нежелательного воздействия, и посягательств заинтересованных лиц;
- обеспечение более тесных взаимосвязей прокуратуры с судебной властью

Если законодательно усовершенствовать выше перечисленные пункты, то роль прокуратуры по защите прав и свобод граждан возрастет.

Существует множество разных мнений и суждений, которые представляют весьма широкий и разнородный спектр мнений о перспективах развития прокуратуры РФ. Которые ярко свидетельствуют о

том, что данная тема приобретает всё большую актуальность и значимость, вызывает значительный интерес учёных, прокурорских работников, сотрудников федеральных органов исполнительной власти и гражданского общества.

Очевидно, что необходимо обсуждать различные предложения по совершенствованию деятельности органов прокуратуры, но при этом важно помнить, что прокурорская деятельность должна всегда соответствовать нормам Конституции РФ.

Таким образом, на данном историческом промежутке времени у прокуратуры Российской Федерации есть достаточные полномочия по защите прав и свобод граждан в РФ. И совершенствовать далее законодательство о прокуратуре следует тогда когда нынешнее законодательство не будет давать плоды.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог данной работы необходимо отметить, что существуют четыре основных периода развития российской прокуратуры:

- с момента образования в 1722 г. и до судебной реформы 1864 г;
- с момента осуществления судебной реформы до образования РСФСР (1864-1918 гг.);
- с момента образования прокуратуры РСФСР до принятия российского закона о прокуратуре (1922-1992 гг.);
- с момента принятия указанного закона по настоящее время.

В свою очередь дореволюционный период возникновения и развития Российской прокуратуры можно разделить на семь этапов. Начиная с 1711 года, когда был учрежден институт государственных фискалов и до судебной реформы 1864 г.

Также, можно сделать вывод о том, что прокуратура косвенно осуществляет законотворческую деятельность, путем требования приведения издаваемых актов в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

Исторический обзор организации и деятельности прокуратуры позволяет выявить еще одну весьма важную закономерность. История развития прокуратуры является по существу историей ее выделения из классической системы разделения властей в самостоятельную и независимую ветвь прокурорской власти как власти государственной.

В настоящее время одной из наиболее важных функций прокуратуры, является функция надзора прокуратуры за соблюдением федерального законодательства. На данном этапе развития государства необходима легитимная и независимая прокуратура, которая может обеспечить законность в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц и граждан Российской Федерации. А именно хорошую охрану интересов государства,

общества, прав и законных интересов граждан Российской Федерации. Значение системы государственных гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина имеет наивысшее значение для Российской Федерации.

В общем сочетании всех своих функций, деятельность прокуратуры в области защиты конституционных прав и свобод граждан представляет собой особую сферу правоприменения. На прокуратуру возлагается самостоятельный надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор за иными контролирующими органами в части обеспечения прав и свобод человека и гражданина, это все подтверждает главенство правозащитной деятельности практически всех уровней прокурорского надзора.

Эффективность деятельности прокуратуры показывают множество обращений граждан российской Федерации. Показатели прогрессивного роста количества обращений в прокуратуру за защитой прав и свобод граждан говорят о необходимости и востребованности функций прокуратуры не только государственной властью, но и гражданами Российской Федерации.

Прокуратура является правовым инструментом государства по обеспечению функций гаранта незыблемости Конституции, соблюдению прав и свобод человека и гражданина. Реализуя свои полномочия в строгом соответствии с Конституцией и законами, прокуратура правовыми методами обеспечивает контроль государства за деятельностью всех ветвей власти.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации. Принята 12 декабря 1993 г. всенародным голосованием (ред. от 21.07.2014) // Российская газета. – 2009. – 21 янв. – № 7.
2. Федеральный закон от 17 января 1992 № 2202-1 (ред. от 30.10.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости съезда народных депутатов и Верховного совета РФ. – 1992. – № 8. – Ст. 366.

Учебная и научная литературы

3. Бессарабов, В.Г. Организация и деятельность Российской прокуратуры / В.Г. Бессарабов. – М.: Эль-Фа, 2006. – 368 с.
4. Гуценко, К.Ф. Правоохранительные органы: Учеб. / К.Ф. Гуценко. – М.: КНОРУС, 2014. – 368 с.
5. Ендальцева, А.В. Прокурорский надзор. Курс лекций: учеб. Пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция» / А.В. Ендальцева. – М.: ЮНИТИ- ДАНА, 2015. – 335 с.
6. Ергашева, Е.Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник для бакалавров / Е.Р. Ергашева. – М.: Юрайт, 2014. – 392 с.
7. Звягинцев, А.Г. История прокуратуры России: историко-правовой анализ: учебное пособие / А. Г. Звягинцев. – М.: Юнити-Дана , 2015. – 223 с.
8. Мунчаев, Ш. М. История России. Учебник / Ш.М. Мунчаев. – М.: Норма, Инфра-М, 2015. – 608 с.
9. Орлов, А. С. Основы курса истории России. Учебник / А.С. Орлов. – М.: Проспект, 2016. – 576 с.
10. Рохлин, В. И. Прокурорский надзор и государственный контроль. История, развитие, понятие, соотношение / В.И. Рохлин. – М.: Юридический центр Пресс, 2016. – 328 с.

11. Рыжаков, А.П. Правоохранительные органы: Учебник для вузов / А.П. Рыжаков. – М.: Юрайт, 2015. – 254 с.
12. Сахаров, А.Н. Новейшая история России. Учебник / А.Н. Сахаров. – М.: Проспект, 2017. – 583 с.
13. Эбзеев, Б.С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования / Б.С. Эбзеев. – М.: Проспект, 2014. – 366 с.
14. Эриашвили, М.И. Участие прокурора в гражданском процессе / М.И. Эриашвили. – М.: Высшая школа, 2015. – 862 с.

Статьи, публикации в газетах, журналах и сборниках

15. Авершин, В.В. Некоторые проблемы установления конституционно -правового статуса прокуратуры в Российской Федерации / В.В. Авершин // Наука. Общество. Государство. – 2014. – № 4. – С.11 – 12.
16. Алиев, Х.О. Исторический очерк развития прокуратуры как органа прокурорского надзора в РФ / Х.О. Алиев // Евразийский юридический журнал. – 2015. – № 8. – С.253–254.
17. Алиев, Х.О. Система и структура органов прокуратуры Российской Федерации / Х.О. Алиев // Общество XXI века: итоги, вызовы, перспективы. – 2016. – № 5. – С. 81–85.
18. Ануфриева, А.А. Прокуратура в системе органов государственной власти / А.А. Ануфриева // Актуальные проблемы права, экономики и управления. – 2015. – № 11. – С. 101–103.
19. Бывальцева, С.Г. Конституционно-правовой статус прокуратуры: проблемы и перспективы / С.Г. Бывальцева // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 5. – С. 23–27.
20. Векшин, В.П. Конституционно-правовой статус прокуратуры / В.П. Векшин // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2015. – Т. 45, № 1. – С. 3-9

21. Велиев, И.В. Место прокуратуры в системе органов государственной власти Российской Федерации / И.В. Велиев // Современное право. – 2015. – № 10. – С. 17 – 19.

22. Винокуров, А.Ю. К вопросу о теоретических основах прокурорской деятельности / А.Ю. Винокуров // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2015. – № 1. – С. 19 – 21.

23. Гаглова, Е.В. Место прокуратуры Российской Федерации в государственно-правовом механизме (аппарате) / Е.В. Гаглова // Молодой ученый. – 2016. – № 14. – С. 466–467.

24. Гилимханова, Г.А. Сущность прокуратуры и ее место в системе органов государственной власти / Г.А. Гилимханова // NovaInfo. Ru. – 2016. – Т. 2, № 56. – С. 339-341.

25. Гоголевский, А.В. К вопросу о месте прокуратуры Российской Федерации в структуре государственного механизма и правовых формах взаимодействия с органами государственной власти / А.В. Гоголевский // Право и образование. – 2015. – № 2. – С. 150–159.

26. Гоголевский, А.В. К вопросу о понятии и сущности правового статуса Российской прокуратуры / А.В. Гоголевский // Пробелы в российском законодательстве. – 2014. – № 5. – С. 236–239.

27. Голощапов, Д.С. К вопросу о правовом положении прокуратуры в Российской Федерации / Д.С. Голощапов // Молодой ученый. – 2018. – № 7. – С. 126 – 130.

28. Ефимушкина, К.Э. Конституционно-правовой статус органов прокуратуры Российской Федерации / К.Э. Ефимушкина // Молодой ученый. – 2016. – № 9. – С. 831–833.

29. Каинов, А. С. Прокуратура как особый правоохранительный орган / А.С. Каинов // Юридический журнал. – 2016. – № 3. – С. 105–108.

30. Карпов, Н.Н. К вопросу о правовом статусе прокуратуры Российской Федерации / Н.Н. Карпов // Научно-практический журнал

Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2015. – № 2 – С. 3–5.

31. Кирюхина, Л.В. Роль прокуратуры РФ в современном гражданском обществе / Л.В. Кирюхина // НаукаПарк. – 2017. – № 1. – С. 33 – 36.

32. Королев, Г.Н. Правовое положение Российской прокуратуры в свете конституционных поправок / Г.Н. Королев // Вестник Нижегородского университета им. Лобачевского. – 2014. – № 3. – С.8 – 10.

33. Смирнов, А.Ф. К вопросу о правовом регулировании статуса прокуратуры Российской Федерации / А.Ф. Смирнов // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – №1. – С. 215 – 221.

34. Ульянов, А.Ю. О перспективах развития российской прокуратуры / А.Ю. Ульянов // Юридические записки. – 2013. – № 2. – С. 150 – 154.

35. Цой, Е.С. Прокуратура Российской Федерации в системе органов государственной власти России / Е.С. Цой // Юридическая гносеология. – 2017. – № 2. – С. 67 – 72.

36. Цой, М.И. К вопросу о конституционно-правовом статусе прокуратуры Российской Федерации в системе органов государственной власти / М.И. Цой // Academy. – 2016. – № 2. – С. 44 – 46.

Источники на электронных носителях

37. Официальный сайт прокуратуры города Обнинска [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://prokuror-kaluga.ru/prokuratura-goroda-obninska.html>

38. Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://www.genproc.gov.ru/>