**Ласкина Н.В. Прокурорский надзор: Учебник. - "Юстицинформ", 2012 г.**

|  |
| --- |
| НАПИСАНИЕ на ЗАКАЗ:  1. Дипломы, курсовые, рефераты...  2. Диссертации и научные работы  3. Школьные задания  Онлайн-консультации  Любая тематика, в том числе КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО, техника, менеджмент, биология, финансы…  Приглашаем авторов  <http://учебники.информ2000.рф/napisat-diplom.shtml>  УЧЕБНИКИ, ДИПЛОМЫ, ДИССЕРТАЦИИ –  На сайте электронной библиотеки  [www.учебники.информ2000.рф](http://www.учебники.информ2000.рф) |

|  |
| --- |
| Глава 1. Прокурорский надзор: понятие, сущность |
| § 1.1. Прокурорский надзор как вид государственной деятельности |
| § 1.2. К вопросу о прокурорском надзоре как отрасли права |
| § 1.3. Прокурорский надзор как отрасль юридической науки и как учебная дисциплина |
| § 1.4. Основные понятия прокурорского надзора |
| Глава 2. История развития прокуратуры |
| § 2.1. Возникновение прокурорского надзора в России |
| § 2.2. Российская прокуратура в дореволюционный период |
| § 2.3. История развития прокуратуры в советском государстве |
| § 2.4. Прокуратура постсоветского и современного периодов |
| Глава 3. Прокурорский надзор как вид государственной деятельности: понятие, сущность |
| § 3.1. Сущность и значение прокурорского надзора |
| § 3.2. Основные направления деятельности прокуратуры. Краткая характеристика |
| § 3.3. Принципы организации прокурорского надзора |
| Глава 4. Система органов прокуратуры |
| § 4.1. Система органов прокуратуры |
| § 4.2. Генеральная прокуратура Российской Федерации |
| § 4.3. Правовой статус нижестоящих органов прокуратуры: прокуратуры субъектов Российской Федерации, городов и районов |
| Глава 5. Служба в органах и учреждениях прокуратуры. Кадры прокуратуры и их правовой статус |
| § 5.1. Требования, предъявляемые к кандидатам на должности прокуроров и следователей |
| § 5.2. Назначение прокуроров на должность, их подчиненность |
| § 5.3. Прохождение службы в органах прокуратуры |
| Глава 6. Отрасли прокурорского надзора |
| § 6.1. Понятие отрасли прокурорского надзора |
| § 6.2. Перечень отраслей прокурорского надзора, их краткая характеристика |
| Глава 7. Надзор за исполнением законов, а также за соответствием законам издаваемых правовых актов |
| § 7.1. Предмет надзора за исполнением законов, а также за соответствием законам издаваемых правовых актов |
| § 7.2. Полномочия прокуроров и акты прокурорского реагирования |
| Глава 8. Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина |
| § 8.1. Соблюдение прав и свобод человека и гражданина как предмет прокурорского надзора, полномочия прокурора |
| § 8.2. Порядок рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры РФ |
| § 8.3. Участие прокурора в целях защиты прав и законных интересов граждан в судах |
| Глава 9. Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие |
| § 9.1. Понятие отрасли надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие |
| § 9.2. Предмет надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, полномочия |
| § 9.3. Предмет надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, полномочия прокуроров |
| Глава 10. Надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу |
| § 10.1. Предмет надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу |
| § 10.2. Полномочия прокуроров при осуществлении надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу |
| Глава 11. Надзор за исполнением законов судебными приставами |
| § 11.1. Понятие и предмет надзора за исполнением законов судебными приставами |
| § 11.2. Полномочия прокуроров при осуществлении надзора за исполнением законов судебными приставами |
| Глава 12. Тактика и методика прокурорской деятельности |
| § 12.1. Тактика прокурорской деятельности |
| § 12.2. Методика прокурорской деятельности |

Глава 1. Прокурорский надзор: понятие, сущность

§ 1.1. Прокурорский надзор как вид государственной деятельности

В современной учебной литературе прокурорский надзор понимается как:

специфический вид государственной деятельности;

самостоятельная отрасль юридической науки;

учебная дисциплина.

Как вид государственной деятельности прокурорский надзор закреплен в [ст. 129](http://study.garant.ru/#/document/10103000/entry/129) Конституции Российской Федерации (далее - Конституция РФ), которая провозглашает Прокуратуру Российской Федерации как единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации. Данное положение находит свою конкретизацию в Федеральном законе от 17 января 1992 г. N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" (в ред. [от 7 февраля 2011 г.](http://study.garant.ru/#/document/12182529/entry/1)) (далее - Федеральный закон "О прокуратуре РФ"), где в [ст. 1](http://study.garant.ru/#/document/10164358/entry/101) закреплено, что Прокуратура Российской Федерации - единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Исходя из этого определения, можно выделить основные черты прокурорского надзора как специфического вида государственной деятельности.

**Менеджеру, студенту, преподавателю**

**БЕСПЛАТНО по экономике и менеджменту:**

[Электронная библиотека учебников](http://учебники.информ2000.рф/)

[Материалы для самообразования и рефератов](http://учебники.информ2000.рф/povyshenie-kvalifikacii-rukovoditelei.htm)

[Готовые дипломы](http://учебники.информ2000.рф/diplom.htm)

**А также**

[Копирайтинг и рерайтинг](http://учебники.информ2000.рф/rerait-diplom.htm)

Во-первых, прокурорский надзор осуществляется специализированной системой органов, которая носит централизованный характер. В силу этого прокурорский надзор не может осуществляться никакими другими государственными, общественными организациями, учреждениями, должностными или физическими лицами, за исключением органов прокуратуры.

Во-вторых, прокурорский надзор осуществляется от имени Российской Федерации. Суть данного положения заключается в том, что прокурорский надзор - это вид официальной государственной деятельности, осуществляемый гласно в строго установленных законами формах полномочий прокурора, направленных не только на обеспечение точного, безусловного и единообразного соблюдения законов, но и на защиту и восстановление нарушенных прав и законных интересов человека, общества и государства[\*(1)](http://study.garant.ru/#/document/58093121/entry/10001). Тот факт, что прокурорский надзор осуществляется от имени государства, также подтверждает, что он является видом государственной деятельности.

В-третьих, содержание прокурорского надзора, выражающегося в надзоре за соблюдением [Конституции](http://study.garant.ru/#/document/10103000/entry/0) РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ, свидетельствует о том, что этот вид государственной деятельности является особым и самостоятельным, поскольку не связан ни с одной ветвью (законодательной, исполнительной, судебной) власти.

Однако вопрос о месте прокуратуры в системе российской государственности, и в частности, в правоохранительной и судебной системах, является в настоящее время спорным, как, впрочем, и в другие периоды истории существования прокуратуры. Данное обстоятельство оказывает определенное отрицательное влияние на статус прокураты, содержание и организацию прокурорской деятельности.

Дискуссия о роли и месте прокуратуры в системе органов власти РФ основана на конституционных положениях: [ст. 129](http://study.garant.ru/#/document/10103000/entry/129) Конституции РФ, посвященная прокуратуре РФ, помещена законодателем в гл. 7, которая называется "Судебная власть". По мнению отдельных авторов, содержание указанной статьи и ее место в тексте Конституции во многом является результатом политической борьбы и в какой-то мере политического компромисса по вопросу о месте и роли прокуратуры и отражают, скорее, политическую ситуацию в стране в октябре - декабре 1993 г., чем реальную роль прокуратуры в государстве.

В названной конституционной норме определен статус прокуратуры как централизованной системы органов, а также порядок назначения прокуроров различных уровней. О полномочиях, организации и порядке деятельности прокуратуры сказано лишь то, что они определяются федеральным законом. Однако вопрос о месте прокуратуры в современной системе разделения властей также не разрешен и в [Федеральном законе](http://study.garant.ru/#/document/10164358/entry/0) "О прокуратуре РФ".

Споры о месте и роли прокуратуры периодически обостряются в связи с изменением действующего законодательства. Так, например, споры возобновились в связи с принятием [Федерального закона](http://study.garant.ru/#/document/12153934/entry/0) от 5 июня 2007 г. N 87-ФЗ "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации", которым в систему прокуратуры Российской Федерации был включен Следственный комитет, в связи с чем прокуроры лишились ряда своих полномочий в сфере уголовного преследования. Происходящие в настоящее время изменения в статусе прокуратуры, в том числе и исключение из ее структуры Следственного комитета Российской Федерации, подчеркивают роль прокуратуры как надзорного органа.

Безусловно, прокурорский надзор тесно связан со всеми ветвями государственной власти: законодательной, исполнительной и судебной, но при этом не является составляющей ни одной из них. Обоснуем эту точку зрения следующими доводами.

По поводу принадлежности прокурорского надзора к законодательной ветви власти в юридической литературе было приведено множество различных мнений, что обусловлено нормами действующего законодательства. Так, согласно [ст. 9](http://study.garant.ru/#/document/10164358/entry/9), [9.1](http://study.garant.ru/#/document/10164358/entry/91) Федерального закона "О прокуратуре РФ", прокурор участвует в правотворческой деятельности путем внесения в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложений об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов, а также проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц. Во исполнение данных законоположений в ряде субъектов РФ (в 56 из 83 субъектов РФ) органы прокуроры наделены правом законодательной инициативы как на региональном, так и на местном уровне[\*(2)](http://study.garant.ru/#/document/58093121/entry/10002).

Сторонники отнесения органов прокуратуры к законодательной ветви власти исходят из того, что прокуратура является одним из механизмов законодательной власти, а прокурорский надзор - особый вид власти, который должен получать полномочия непосредственно от законодателя, им формироваться и быть подотчетным только ему[\*(3)](http://study.garant.ru/#/document/58093121/entry/10003). В обоснование своих доводов о принадлежности прокуратуры к законодательным органам власти учеными и практиками приводились положения ранее действующего законодательства. Как известно, до 1993 г. прокуратура в соответствии с [Конституцией](http://study.garant.ru/#/document/183126/entry/9376) РСФСР являлась органом высшего надзора за точным и единообразным исполнением закона, в связи с чем существовала точка зрения о том, что прокуратура в данный период была своего рода контрольным органом законодательной власти. Это обосновывалось тем, что Генеральный прокурор назначался Верховным Советом и был ему подотчетен. В связи с произошедшими глобальными изменениями законодательства в 1993 г. была создана паритетная модель назначения Генерального прокурора - представление вносит Президент РФ, а вопрос о назначении решает орган законодательной власти - Совет Федерации Федерального Собрания.

Несомненно, интенсивный законотворческий процесс в РФ и ее субъектах, необходимость правового обеспечения эффективной реализации проводимых в стране реформ и действенной борьбы с преступностью, обеспечения соответствия принимаемых законов [Конституции](http://study.garant.ru/#/document/10103000/entry/0) РФ и федеральным законам, устранения имеющихся в законодательстве пробелов и выявляемых противоречий, а также необходимость исчерпывающего знания законов и правильного их применения требуют от органов прокуратуры активного участия в правотворческой деятельности, обеспечения полного и достоверного учета нормативных правовых актов РФ и ее субъектов. Вместе с тем тот факт, что Генерального прокурора РФ назначает на должность и освобождает от должности Совет Федерации Федерального Собрания РФ, не может быть основанием для постановки вопроса о том, что прокуратура может быть "вписана" в систему законодательной власти в качестве ее контрольного органа. Государственная Дума является по своей природе политизированным органом, поэтому подчинение прокуратуры Государственной Думе делает невозможным реализацию принципа независимости прокуратуры РФ от общественных объединений ([ст. 4](http://study.garant.ru/#/document/10164358/entry/4) Федерального закона "О прокуратуре РФ").

Исходя из конституционных положений, к законодательным органам РФ относится лишь Федеральное Собрание РФ, которое наделено исключительными полномочиями по принятию федеральных конституционных и федеральных законов. Никакой другой орган власти, в том числе и прокуратура, такими полномочиями не обладает. Наделение органов прокуратуры правом законодательной инициативы также не является основанием для отнесения их к системе законодательной власти, поскольку таким правом в соответствии с действующим законодательством наделен достаточно широкий круг субъектов, которые при этом не теряют своей принадлежности к той или иной ветви власти.

Следовательно, все изложенное не позволяет отнести органы прокуратуры к органам законодательной власти.

Необоснованными представляются и попытки отнести прокуратуру к исполнительной ветви власти. Прокуратура в этом случае превратит исполнительную власть в осуществляющую надзор за исполнением законов законодательными (представительными) органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, что, безусловно, нарушает равновесие ветвей власти и превращает исполнительную власть в главенствующую. В юридической литературе была приведена точка зрения мнение о возможности отнесения прокуратуры к Министерству юстиции РФ, которая обосновывалась тем, что в России до 1917 г. должности министра юстиции и генерал-прокурора были совмещены, а, кроме того, в зарубежных странах прокуратура также входит в состав министерств юстиции. Однако данное мнение не получило поддержки, поскольку в России министерства являются отраслевыми органами исполнительной власти. В европейских государствах министерства юстиции выполняют функцию взаимодействия между правительством - исполнительной властью и судебной властью (в которую также входит и прокуратура). При этом министерство юстиции в этих государствах не вмешивается в деятельность, относящуюся к компетенции судов, прокуратуры или судебной полиции. Поэтому попытки провести аналогию с Минюстом России представляются несостоятельными. Кроме того, высказано аргументированное мнение о невозможности отнесения прокурорского надзора к исполнительной власти, в силу того, что в Минюсте России сегодня действуют уголовно-исполнительная система и служба судебных приставов. Надзор за исполнением законов в этих системах в соответствии с [Уголовно-исполнительным кодексом](http://study.garant.ru/#/document/5760097/entry/0) Российской Федерации от 8 января 1997 г. N 1-ФЗ (в ред. [от 7 февраля 2011 г.](http://study.garant.ru/#/document/12182696/entry/0)) (далее - УИК РФ), [Федеральным законом](http://study.garant.ru/#/document/10164358/entry/0) "О прокуратуре РФ" и [Федеральным законом](http://study.garant.ru/#/document/5638225/entry/0) от 21 июля 1997 г. N 118-ФЗ "О судебных приставах" (в ред. [27 июля 2010 г.](http://study.garant.ru/#/document/12177520/entry/1)) возложен на Генерального прокурора РФ и подчиненных ему прокуроров. В случае передачи прокуратуры в состав Минюста России роль прокуратуры по отношению к этим органам будет низведена до уровня органа внутриведомственного контроля, что фактически устраняет надзорную функцию прокуратуры.

Прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством РФ участвуют в рассмотрении дел судами, арбитражными судами, приносят представления на противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов. Таким образом, и в сфере гражданского, уголовного, административного, арбитражного судопроизводства органы прокуратуры также играют определенную роль. Однако это не позволяет отнести органы прокуратуры и к органам судебной власти, даже несмотря на то, что [ст. 129](http://study.garant.ru/#/document/10103000/entry/129) Конституции РФ включена в главу, именуемую "Судебная власть". Согласно [ст. 118](http://study.garant.ru/#/document/10103000/entry/1182) Конституции РФ судебная власть осуществляется только судом посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Система судов, установленная [Федеральным конституционным законом](http://study.garant.ru/#/document/10135300/entry/0) от 31 декабря 1996 г. N 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации" (в ред. [от 27 декабря 2009 г.](http://study.garant.ru/#/document/197022/entry/0)) (далее - ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации"), не включает органы прокуратуры. Более того, с учетом реформ действующего процессуального законодательства функции органов прокуратуры в арбитражном, гражданском и уголовном процессах существенно ограничены.

Все это свидетельствует лишь о том, что органы прокуратуры выполняют ряд полномочий в арбитражном, гражданском, уголовном судопроизводстве, обусловленных выполнением возложенных на прокуратуру задач по обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Кроме того, существует точка зрения, что прокуратура входит в состав правоохранительной власти. Однако понятия "правоохранительная власть", "правоохранительные органы" являются собирательными понятиями, в которые включены наряду с прокуратурой также и суды, что противоречит понятиям о роли судебной власти, которая, по действующему законодательству, не относится к правоохранительным органам. Иные же, кроме прокуратуры, правоохранительные органы - Министерство внутренних дел РФ, Федеральная служба безопасности и другие правоохранительные органы - действуют в структуре исполнительной власти. Их извлечение из этой структуры может повлечь и выделение других ветвей власти по предмету ведения: экономической, оборонной и т.д.

Высказывались и предложения о включении прокуратуры в состав президентской власти, т.е. органов, непосредственно подчиненных Президенту РФ. Реализация данного предложения, по мнению высказавших его авторов, не только соответствовала бы историческим традициям, когда прокуратура была учреждена Петром I как "око государево", но и отвечала бы роли Президента РФ как главы государства, гаранта [Конституции](http://study.garant.ru/#/document/10103000/entry/0) РФ, прав и свобод человека и гражданина, определяющего основные направления политики государства.

В литературе имеется также точка зрения о существовании особой, так называемой прокурорской власти. Однако эта точка зрения не встретила поддержки в литературе, поскольку прокуратура не обладает признаками самостоятельной ветви власти. В противном случае можно говорить о "таможенной", "налоговой" власти с учетом специфики полномочий соответствующих государственных органов.

Исходя из положений [ст. 5](http://study.garant.ru/#/document/10164358/entry/5) Федерального закона "О прокуратуре РФ", устанавливающей запрет на вмешательство в осуществление прокурорского надзора, в юридической литературе было высказаны предложения о вынесении нормы о прокуратуре из [гл. 7](http://study.garant.ru/#/document/10103000/entry/7000) Конституции РФ либо об изложении норм о прокуратуре в специальной главе Конституции РФ. Данная позиция была основана на том, что прокуратура не входит в какую-либо ветвь государственной власти, а осуществляет законоохранительную функцию без каких-либо административных полномочий, выступает инструментом, механизмом контроля за реализацией полномочий (предписаний) всех ветвей государственной власти путем надзора за точным исполнением законодательных актов. В литературе также высказывалось мнение о том, что прокуратуру, как и Президента, следует считать частью системы "сдержек и противовесов".

Таким образом, изложенное выше, а также анализ стоящих перед прокуратурой задач позволяет сделать вывод, что прокуратура представляет собой самостоятельный государственный орган, который обособлен от законодательной, исполнительной, судебной ветвей власти, несмотря на их тесное взаимодействие между собой. Это специфическое положение прокуратуры позволяет уравновешивать ветви власти и обеспечивать их оптимальное функционирование.

Определяя место и роль прокуратуры в системе органов государства, следует отметить, что:

прокуратура является неотъемлемой частью конституционной системы органов власти РФ, обеспечивая при этом выполнение только ей присущих задач по надзору за соблюдением [Конституции](http://study.garant.ru/#/document/10103000/entry/0) РФ и исполнением законов;

прокуратура как независимая федеральная система органов власти в своей деятельности взаимодействует со всеми без исключения органами государства.

Исходя из самостоятельности и независимости прокуратуры как органа власти представляется возможным дать определение понятия "прокурорский надзор" как вид государственной деятельности, осуществляемый этим органом.

Итак, прокурорский надзор как вид государственной деятельности - это установленный [Конституцией](http://study.garant.ru/#/document/10103000/entry/0) РФ и федеральными законами особый вид государственной деятельности, осуществляемый единой федеральной централизованной системой органов прокуратуры, по надзору за соблюдением Конституции РФ и иных нормативных правовых актов в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

§ 1.2. К вопросу о прокурорском надзоре как отрасли права

Традиционно под отраслью права в теории права понимают совокупность однородных правовых норм, регулирующих определенную сферу общественных отношений. При этом для образования самостоятельной отрасли права имеют значение следующие условия: степень своеобразия тех или иных отношений; их удельный вес; невозможность урегулировать возникшие отношения с помощью норм других отраслей права; необходимость применения особого метода регулирования[\*(4)](http://study.garant.ru/#/document/58093121/entry/10004). Вопрос о прокурорском надзоре как самостоятельной отрасли права учеными поднимался и обсуждался неоднократно начиная с 50-х годов прошлого столетия, однако к единому мнению ученые не пришли до сих пор, несмотря на то что практически все ученые единодушны в признании прокурорского надзора в качестве отдельной отрасли правовой науки и необходимости включения в учебный процесс одноименной дисциплины.

Отсутствие единства в данном вопросе обусловлено неопределенностью в конституционно-правовом статусе прокуратуры, невозможности ее однозначного отнесения к той или иной ветви власти, вышеприведенных непрекращающихся дискуссиях о месте и роли прокуратуры в системе государственных органов РФ. Между тем общественные отношения, складывающиеся в сфере осуществления органами прокуратуры прокурорского надзора, - это объективная реальность. Указанные отношения регулируются рядом нормативных актов, среди которых - [Конституция](http://study.garant.ru/#/document/10103000/entry/0) РФ, определяющая основы деятельности прокуратуры и возводящая прокуратуру в ранг конституционно учрежденных государственных органов. Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры РФ определяются [Федеральным законом](http://study.garant.ru/#/document/10164358/entry/0) "О прокуратуре РФ", а конкретные вопросы деятельности органов прокуратуры при осуществлении прокурорского надзора в различных сферах регулируются приказами и указаниями Генерального прокурора РФ. При этом нормы правовых актов, регулирующих отношения в сфере осуществления прокурорского надзора, носят императивный характер, четко и строго устанавливают права, обязанности и ответственность участников этих отношений, что позволяет говорить о специфичном методе их правого регулирования. Прокуратура обладает присущим именно ей механизмом реализации возложенных на нее полномочий, который не может рассматриваться в других отраслях права, поскольку имеет специфику.

Таким образом, законодательное закрепление положений о прокуратуре как органе, осуществляющем надзор за законностью, особая роль прокуратуры, многовековая история существования этого органа в российском государстве, наличие особого предмета и метода правового регулирования позволяет сделать вывод, что в настоящее время в РФ существует определенная совокупность однородных правовых норм, закрепленных в специальных источниках, регулирующих деятельность органов прокуратуры при осуществлении ими прокурорского надзора.

Учитывая масштабы правового регулирования, ввиду закрепления основ правового статуса прокуратуры в [Конституции](http://study.garant.ru/#/document/10103000/entry/0) РФ, названную совокупность правовых норм можно рассматривать как подотрасль конституционного (государственного) права, которое представляет собой конгломерат правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, определяющие организационное и функциональное единство общества: основы конституционного строя РФ, основы правового статуса человека и гражданина, федеративное устройство, систему государственной власти и систему местного самоуправления[\*(5)](http://study.garant.ru/#/document/58093121/entry/10005). Что касается названия данной подотрасли, то вполне допустимо в качестве критерия использовать вид осуществляемой прокуратурой деятельности - прокурорский надзор, подобно тому, как отрасли гражданского процессуального, арбитражного процессуального, уголовно-процессуального права именуются не "судебными отраслями", а в их названии используется основной вид деятельности, осуществляемой судами.

В пользу того, что прокурорский надзор является самостоятельной подотраслью современного российского права, свидетельствуют и проводимые реформы, когда прокуратуре возвращается ее основная, исторически обусловленная функция - надзор за законностью и исключаются полномочия в сфере уголовного преследования, что больше не позволит приравнивать прокуратуру к другим правоохранительным органам, уполномоченным осуществлять дознание и следствие.

Самостоятельность подотрасли прокурорского надзора подтверждается и наличием особого предмета правого регулирования. Под предметом любой отрасли права понимаются те общественные отношения, на которые направлено действие правовых норм. Предметом прокурорского надзора выступают общественные отношения, на регулирование которых направлена прокурорская деятельность: общественные отношения, связанные с исполнением требований законов.

В [части 2 ст. 15](http://study.garant.ru/#/document/10103000/entry/1502) Конституции РФ закреплено, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. К сожалению, законодательные предписания не всегда исполняются субъектами, которым они адресованы. Как справедливо заметил В.И. Басков[\*(6)](http://study.garant.ru/#/document/58093121/entry/10006), если законы не будут проводиться в жизнь, а оставаться только на бумаге, воля законодателя останется лишь добрым пожеланием, и не более того. Именно в связи с этим каждое государство предусматривает систему гарантий от нарушений законодательных предписаний, и в частности, одним из таких гарантов в РФ выступает прокуратура Российской Федерации в совокупности всех подчиненных ей нижестоящих прокуратур. Осуществляя государственный надзор за исполнением законов на всей территории РФ, органы прокуратуры в центре и на местах принимают меры, направленные на обеспечение единства законности и незыблемости правопорядка, устранение нарушений законности и привлечение виновных к ответственности, восстановление нарушенных прав граждан, предприятий, учреждений, организаций.

Для каждой отрасли (подотрасли) права характерно наличие метода правого регулирования. Традиционно в литературе выделяют диспозитивный и императивный методы правового регулирования. Диспозитивный метод подразумевает метод дозволения, основанный на равенстве субъектов. Как правило, метод диспозитивности присущ гражданским правоотношениям. Императивный метод предполагает метод власти-подчинения, властных предписаний. Данный метод присущ отношениям, где одним из субъектов выступает орган (лицо), наделенный властными полномочиями. В силу того что прокуратура является органом государственной власти, на который законодателем возлагаются функции по осуществлению надзора за законностью, а в соответствии со [ст. 6](http://study.garant.ru/#/document/10164358/entry/601) Федерального закона "О прокуратуре РФ", требования прокурора, вытекающие из его строго определенных полномочий, подлежат безусловному исполнению в установленный срок. Неисполнение требований прокурора и следователя, вытекающих из их полномочий, а также уклонение от явки по их вызову влечет установленную законом ответственность. Из изложенного становится понятно, что для отрасли прокурорского надзора характерен императивный метод, где прокуратура как орган власти обязана давать властные указания об устранении допущенных нарушений законодательства, а все другие субъекты обязаны подчиняться этим указаниям.

Исходя из структуры [Федерального закона](http://study.garant.ru/#/document/10164358/entry/0) "О прокуратуре РФ", который является базовым законодательным актом, устанавливающим правовой статус прокуратуры, ее основные цели, задачи, функции, направления деятельности, можно заметить, что он подразделяется на несколько частей: общие положения, система и организация прокуратуры РФ и прокурорский надзор за различными сферами деятельности. Поэтому систему отрасли прокурорского надзора также можно подразделить на две части: общую и особенную.

Общая часть включает вопросы, касающиеся общих положений о прокуратуре, ее целей, задач, функций, направлений деятельности, принципов деятельности, системы и организации прокуратуры, полномочий должностных лиц прокуратуры, средств реагирования на нарушения законности, службы в органах и учреждениях прокуратуры, особенностей организации и обеспечения деятельности органов военной прокуратуры.

Особенная часть включает положения, которые касаются осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина, исполнения законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, участия прокурора в рассмотрении дел судами. Обе эти части, как любые элементы системы, тесно взаимосвязаны друг с другом и взаимообусловлены. Так, общая часть определяет основополагающие начала организации прокуратуры, без которых немыслима реализация конкретных полномочий по надзору за различными сферами деятельности. В то же время положения общей части теряют свой смысл без конкретизации в особенной части. Таким образом, система отрасли прокурорского надзора представляет собой тесно взаимосвязанные и взаимообусловленные общую и особенную части, одна из которых определяет правовой статус органов прокуратуры, а другая - конкретизирует этот статус в реализуемых органами полномочиях по осуществлению прокурорского надзора.

Таким образом, отрасль прокурорского надзора можно определить как совокупность однородных правовых норм, закрепленных в [Конституции](http://study.garant.ru/#/document/10103000/entry/0) РФ, [Федеральном законе](http://study.garant.ru/#/document/10164358/entry/0) "О прокуратуре РФ" и иных правовых источниках, регулирующих деятельность органов прокуратуры при осуществлении ими надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ.

§ 1.3. Прокурорский надзор как отрасль юридической науки и как учебная дисциплина

Несмотря на дискуссионность вопроса о признании в качестве самостоятельной отрасли (подотрасли) прокурорского надзора, общепризнанным считается существование отрасли правовой науки и учебной дисциплины "прокурорский надзор".

Отрасль правовой науки "прокурорский надзор" представляет собой совокупность систематизированных знаний, положений о предмете и методе прокурорского надзора, законодательных источниках, истории развития прокуратуры, о правовом статусе прокуратуры, ее месте, роли в системе органов власти, системе, структуре, полномочиях, направлениях деятельности. Данная отрасль правовой науки предполагает накопление объективных, системно-организованных и обоснованных знаний об особенностях функционирования органов прокуратуры, их взаимосвязи с другими государственными образованиями, их постоянное обновление и систематизацию, критический анализ и на этой базе синтез новых научных знаний, гипотез, их подтверждение или опровержение. Вопросам организации, деятельности, месте и роли, путям развития прокуратуры посвящено множество научных работ.

Отрасль науки "прокурорский надзор" рассматривает главный вопрос, определяющий жизнедеятельность прокурорской системы, ее контрольно-надзорную роль в механизме государственной власти и управления. Раскрывает весь комплекс функций и направлений надзора, дает анализ его законодательной базы, действенности и недостаточности функционирования в различных областях общественной жизни.

Прокурорский надзор как учебная дисциплина представляет собой предмет преподавания, включающий совокупность необходимых знаний, определяемых учебными программами, и позволяет овладеть знаниями об основополагающих принципах организации и деятельности прокуратуры, о задачах прокуратуры, которые напрямую связаны с укреплением законности и правопорядка, а также о непосредственных задачах прокуроров - должностных лиц прокуратуры, и об их полномочиях как в различных отраслях надзора, так и в рамках сложившейся иерархии прокурорской системы и средствах реагирования на допускаемые нарушения закона. Учебная дисциплина "прокурорский надзор" раскрывает вопросы, касающиеся методики и тактики осуществления прокурорского надзора в различных его отраслях и основных направлениях деятельности органов прокуратуры. Рассматриваемый курс дает возможность глубже изучить формы и методы осуществления прокурорского надзора не только по выявлению нарушений законности, но и по принятию действенных мер для их устранения.

Система курса "прокурорский надзор" включает две части: общую и особенную, что обусловлено структурой [Федерального закона](http://study.garant.ru/#/document/10164358/entry/0) "О прокуратуре РФ", выступающего в качестве основного объекта изучения рассматриваемой дисциплины. Общая часть включает вопросы, касающиеся рассмотрения прокурорского надзора с точки зрения государственной деятельности, отрасли права, истории развития прокуратуры, принципов организации прокуратуры, функций, задач прокуратуры, ее системы, и другие вопросы, касающиеся организации и деятельности прокуратуры. Особенная часть предполагает изучение основных направлений деятельности прокуратуры: надзор за исполнением законов, за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, за участием прокурора в рассмотрении дел судами.

Учебная дисциплина "прокурорский надзор" тесно связана с рядом других юридических дисциплин, затрагивающих те или иные вопросы, которые имеют определенное значение для прокурорского надзора. Так, в теории государства и права прокуратура рассматривается с точки зрения ее роли в обеспечении законности и правопорядка, а прокурорский надзор - в качестве одного из видов государственной деятельности. Конституционное право РФ предусматривает изучение конституционных норм, определяющих основные положения организации прокуратуры; порядок назначения Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов Федерации и иных прокуроров; место прокуратуры в системе других органов государства и взаимоотношения между ними. Определенную связь с дисциплиной "прокурорский надзор" имеет учебная дисциплина "правоохранительные органы", одна из тем которой посвящена прокуратуре, ее задачам, функциям, системе органов, вопросам организации. Курсы уголовного процесса, гражданского процесса, арбитражного процессуального права и административного права освещают полномочия прокурора соответственно в уголовном, гражданском, арбитражном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях.

Учебная дисциплина прокурорского надзора имеет связь и с другими правовыми дисциплинами, поскольку предмет прокурорского надзора охватывает исполнение и соблюдение законов в самых разнообразных сферах деятельности человека, общества и государства.

§ 1.4. Основные понятия прокурорского надзора

Для того чтобы понять сущность и значение прокурорского надзора, определить роль прокуратуры в современном российском государстве, изучить ее структуру, необходимо сначала уяснить суть терминов и понятий, выработанных теорией и практикой прокурорского надзора и используемых в практической, научной и учебной деятельности.

Основополагающим термином является, конечно же, понятие "прокуратура". Определение этого понятия дано в [ст. 1](http://study.garant.ru/#/document/10164358/entry/101) Федерального закона "О прокуратуре РФ", согласно которой прокуратура представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением [Конституции](http://study.garant.ru/#/document/10103000/entry/0) Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Прокуратура, как любой государственный орган, состоит из специальных должностных лиц - прокуроров, на которых возлагается обязанность по реализации задач, стоящих перед органами прокуратуры. Согласно [ст. 40.1](http://study.garant.ru/#/document/10164358/entry/4011) Федерального закона "О прокуратуре РФ" прокурорами могут быть граждане РФ, имеющие высшее юридическое образование, полученное в образовательном учреждении высшего профессионального образования, имеющем государственную аккредитацию, и обладающие необходимыми профессиональными и моральными качествами, способные по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них служебные обязанности. Прокурор, как должностное лицо прокуратуры, является физическим лицом, состоящим на постоянной или временной службе в органах прокуратуры, отвечающим всем вышеперечисленным требованиям, и исполняющим возложенные на него законодательством должностные обязанности.

Понятие "прокурор", как верно отмечается в литературе, является собирательным понятием, которое, согласно [ст. 54](http://study.garant.ru/#/document/10164358/entry/5402) Федерального закона "О прокуратуре РФ", включает следующих должностных лиц: Генерального прокурора РФ, его советников, старших помощников, помощников и помощников по особым поручениям, заместителей Генерального прокурора РФ, их помощников по особым поручениям, заместителей, старших помощников и помощников Главного военного прокурора, всех нижестоящих прокуроров, их заместителей, помощников прокуроров по особым поручениям, старших помощников и помощников прокуроров, старших прокуроров и прокуроров управлений и отделов, действующих в пределах своей компетенции.

Прокурорскими работниками, согласно действующему законодательству, являются прокуроры, а также другие работники органов и учреждений прокуратуры, имеющие классные чины (воинские звания).

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

Согласно [ст. 22](http://study.garant.ru/#/document/10164358/entry/2201) Федерального закона "О прокуратуре РФ", прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе:

по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения федеральных органов исполнительной власти, органов представительной (законодательной) и исполнительной государственной власти субъектов РФ, местного самоуправления, военного управления, контроля, мест принудительного содержания, а также органов управления коммерческих и некоммерческих организаций;

иметь доступ к документам и материалам вышеперечисленных органов, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений, выделения специалистов для выяснения возникших вопросов;

проводить проверки по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Важными полномочиями прокурора и его заместителей является возможность привлечения лиц, нарушивших закон, к ответственности:

во-первых, прокурор и его заместители могут по основаниям, установленным законом, возбуждать производство об административном правонарушении;

во-вторых, требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности;

в-третьих, предостерегает о недопустимости нарушения закона.

Кроме того, в случае установления факта нарушения закона федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, прокурор или его заместитель:

освобождает своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов;

опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными.

Для реализации своих полномочий прокурор обладает средствами прокурорского реагирования, под которыми понимаются предусмотренные законами действия и правовые акты, с помощью которых реализуются полномочия прокуроров.

В литературе предлагается классификация средств прокурорского реагирования в зависимости от цели, на достижение которой они направлены.

По цели средства прокурорского реагирования классифицируются на:

средства, направленные на выявление нарушений законов (например, вызов должностных лиц для дачи объяснений по вопросам, имеющим значение для обнаружения случаев нарушения закона; проведение проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций; опрос задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера; истребование из суда любого дела или категорию дел, по которым судебный акт вступил в законную силу и др.);

средства, направленные на устранение выявленных нарушений законов (жалобы или протесты на незаконное или необоснованное решение, приговор, определение или постановление суда; вынесение постановления об освобождении лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию; требования об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия, от органов дознания и следственных органов; представление об устранении нарушений прав и свобод человека и гражданина и др.);

средства, преследующие цель предупреждения нарушений законов. В качестве примера можно привести такие средства реагирования, как дача согласия дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения; предостережение о недопустимости нарушения закона и т.д.;

средства, направленные на привлечение к ответственности должностных лиц, допустивших нарушение закона. Такими средствами являются возбуждение производства об административном правонарушении; вынесение постановления о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений [уголовного законодательства](http://study.garant.ru/#/document/10108000/entry/0);

средства, обеспечивающие возмещение ущерба, причиненного нарушениями законов. В этих целях прокурор предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших; дает согласие дознавателю о возбуждении перед судом ходатайства о наложении ареста на имущество подозреваемого, обвиняемого или лиц, несущих по закону материальную ответственность за их действия в целях обеспечения исполнения приговора в части гражданского иска.

В ходе своей деятельности прокурор вправе выносить соответствующие акты, так называемые акты прокурорского реагирования. Акты прокурорского надзора - это специфические правовые акты (документы), 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 адресованы. Согласно [Федеральному закону](http://study.garant.ru/#/document/10164358/entry/0) "О прокуратуре РФ" актами прокурорского реагирования на нарушения действующего законодательства являются: протест прокурора, представление прокурора, постановление о возбуждении производства об административном правонарушении и предостережение о недопустимости нарушения закона. Выбор средств реагирования зависит от характера нарушений законов, их причин, распространенности нарушений, вредных последствий, вызванных нарушением законов, степени вины правонарушителя. Акты прокурорского реагирования должны быть своевременными, оперативными, обоснованными, утверждающими, комплексными, адекватными, законченными и дополняться мерами предупредительно-профилактического характера.

В соответствии со [ст. 23](http://study.garant.ru/#/document/10164358/entry/2301) Федеральный закон "О прокуратуре РФ" прокурор или его заместитель приносит протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном [процессуальным законодательством](http://study.garant.ru/#/multilink/58093121/paragraph/86/number/1) РФ. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта РФ или органа местного самоуправления - на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме.

Еще одним средством прокурорского реагирования выступает представление прокурора. Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые уполномочены устранить допущенные нарушения. Представление прокурора приносится и на незаконные судебные решения в апелляционную, кассационную или надзорную инстанции.

Представление прокурора подлежит безотлагательному рассмотрению, и в течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих, а о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

Если обнаруживается несоответствие постановлений Правительства РФ, [Конституции](http://study.garant.ru/#/document/10103000/entry/0) РФ и законам РФ, Генеральный прокурор РФ информирует об этом Президента РФ. Кроме того, Генеральный прокурор РФ вправе обращаться в Пленум Верховного Суда РФ, Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ с представлениями о даче судам разъяснений по вопросам судебной практики по гражданским, арбитражным, уголовным, административным и иным делам.

Прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное постановление о возбуждении производства об административном правонарушении. Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом в срок, установленный законом. О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме.

В соответствии с [п. 2 ч. 2 ст. 37](http://study.garant.ru/#/document/5760034/entry/37022) Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. N 174-ФЗ (в ред. [от 7 февраля 2011 г.](http://study.garant.ru/#/document/12182529/entry/17)) (далее - УПК РФ) в ходе досудебного производства по уголовному делу прокурор уполномочен выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства.

Постановления выносятся прокурором и в целях освобождения каждого содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутого задержанию, предварительному заключению или помещенного в судебно-психиатрическое учреждение.

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона. В случае неисполнения требований, изложенных в предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке. При этом из смысла положений [ч. 2 ст. 21](http://study.garant.ru/#/document/10164358/entry/212), [22](http://study.garant.ru/#/document/10164358/entry/22) Федерального закона "О прокуратуре РФ" следует, что предостережение прокурора должно содержать указание на конкретный федеральный закон, о недопустимости нарушения которого предупреждается должностное лицо[\*(7)](http://study.garant.ru/#/document/58093121/entry/10007).

Термин "прокуратура" происходит от латинского "procuro", что означает: забочусь, обеспечиваю, предотвращаю. В силу своего предназначения прокуратура призвана охранять и защищать права и свободы граждан, интересы общества и государства, укреплять законность и правопорядок, а чтобы реализовать возложенные на нее задачи, прокуратура в рамках своих полномочий осуществляет особый вид государственной деятельности - прокурорский надзор, используя предоставленные ей средства прокурорского реагирования, в целях надзора за исполнением законов в определенной сфере определенным кругом субъектов.

Глава 2. История развития прокуратуры

§ 2.1. Возникновение прокурорского надзора в России

Предназначение и роль прокуратуры, ее место в системе государственных органов, принадлежащие ей функции можно проследить на основе ее исторического развития, начиная с момента ее создания как государственного органа в дореволюционной России, а затем в СССР и в РФ.

Анализ истории развития прокуратуры позволяет выделить следующие важные этапы:

дореволюционная прокуратура (1722-1917 гг.), история развития которой включает этапы:

а) возникновения и становления прокуратуры с 1722 по 1864 г.;

б) реформирования и развития ее вплоть до 1917 г. (с 1864 по 1917 г.);

прокуратура советского периода (1917-1993 гг.);

прокуратура постсоветского и современного периодов.

Считается, что прокуратура появилась в XIII-XIV веках во Франции в связи с борьбой королевской власти против своеволия феодалов и сепаратизма (ордонанс короля Филиппа IV 1302 г.). Она была инструментом становления и укрепления абсолютизма. С первых лет существования это был сугубо обвинительный, карательный орган. Поэтому не случайно, что именно прокуратура Франции послужила образцом для создания аналогичных правовых институтов в других странах, в том числе в России.

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. Конец XVII и начало XVIII веков характеризовались значительным ростом должностных злоупотреблений, казнокрадства и взяточничества, неисполнением царских указов со стороны органов государственного управления, всемерным возрастанием всякого рода поборов и усилением бесправия населения, что и вызывало насущную потребность в создании государственной службы по борьбе с этими негативными явлениями. В связи с этим 17 марта 1714 г. 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 1711 г. 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. 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 сенаторов.

Итак, 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 1722 г. Петр I ввел новый государственный институт, ранее не существовавший в России, - прокуратуру. 18 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. Средства, используемые прокурорами, носили уже тогда чисто надзорный характер. По замыслу императора прокурорский надзор был сформулирован как институт контроля за деятельностью государственного аппарата, и в первую очередь - за Сенатом. В Именном Высочайшем Указе Петра I Правительствующему Сенату отмечалось: "Надлежит быть при Сенате Генерал-прокурору и Обер-прокурору, а также во всякой Коллегии по Прокурору, которые должны будут рапортовать Генерал-прокурору". Спустя несколько дней были введены должности прокуроров и при надворных судах. Вслед за этим 27 апреля 1722 г. Петр I издал указ "О должности Генерал-прокурора". Указ устанавливал основные обязанности и полномочия Генерал-прокурора по надзору за Сенатом и руководству подчиненными органами прокуратуры. Прокуроры были учреждены в каждой коллегии, а также на периферии.

Так возникла надзорная функция прокуратуры, которая многие годы доминировала в ее деятельности. Появилась и функция надзора за судом, которая затем получила дальнейшее развитие. Надзор имел важный отличительный признак, позволяющий выделить его из иных видов государственной деятельности. Этот признак заключался в том, что прокурор не пользовался решающим голосом ни по одному административному вопросу: средства прокурора носили чисто надзорный характер, и основным среди них являлась так называемая протестанция, т.е. принесение протеста в орган, нарушивший закон, или в вышестоящий орган. Генерал-прокурор непосредственно надзирал за тем, чтобы высший государственный орган - Сенат - рассматривал все относящиеся к его компетенции дела, действовал в строгом соответствии с Регламентом и императорскими указами. Генерал-прокурор наделялся полномочиями и в сфере правотворчества: предлагал Сенату принимать решения по вопросам, не урегулированным правом. Ему подчинялись обер-прокурор, прокуроры коллегий Сената, провинций. Он же был подотчетен только императору.

Надзирала прокуратура за законностью деятельности и других государственных органов и структур. Так, она вела наблюдение за интересами казны, вела надзор по арестантским делам, за местами содержания заключенных под стражей. Прокуратура с момента ее создания и до судебных реформ Александра II была преимущественно органом общего (административного) надзора, а судебная, обвинительная или исковая деятельность составляла лишь одно из частных дополнений к функции надзора, едва намеченное в законе, слабое и незначительное на практике.

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](http://study.garant.ru/#/document/57566512/entry/0) "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. Н.В. Муравьев усматривал причины учреждения прокуратуры главным образом в недостатках фискальной формы надзора. Причина возникновения и развития органов надзора вообще и прокуратуры в частности в период петровских реформ виделась историкам и в крайнем упадке нравственности в обществе.

Никаких особых личных требований для службы в прокуратуре в тот период не определялось. Прокуроры назначались на должности Сенатом по предложению генерал-прокурора. За те или иные проступки они могли быть наказаны только Сенатом. Сам же генерал-прокурор или обер-прокурор несли ответственность только перед императором. При этом в [Табели](http://study.garant.ru/#/document/57791476/entry/0) о рангах прокурорам были присвоены высокие классы: генерал-прокурору - третий, соответствующий генерал-лейтенанту; обер-прокурору - четвертый; коллежским прокурорам - шестой, прокурорам надворных судов - седьмой наравне с обер-фискалом.

Надзор прокуратуры, а также средства реагирования прокуроров заключались в следующем. Обнаружив нарушение, прокурор вначале устно предлагал устранить его, а если его обращение не помогало, он приносил протест. Письменный протест поступал в тот орган, который нарушил закон и от которого зависело либо принять его или же остаться при своем мнении. При этом руководитель учреждения обязан был направить в вышестоящую инстанцию или Сенат вместе с протестом прокурора свои объяснения о причинах несогласия с прокурором. Принесение прокурором протеста приостанавливало действие того постановления, которое опротестовывалось. Непосредственное уголовное преследование прокуратурой не осуществлялось: прокуроры наблюдали только за ходом расследования дела и имели "попечение" об арестантских делах. В круг ведения прокуроров входил также надзор за фискалами, которые доносили обо всех замеченных ими злоупотреблениях прокурорам. Кроме того, прокуратура обладала правом законодательной инициативы.

Таким образом, по мнению историков, прокуратура создавалась в России как представительный орган императорской власти, осуществляющий от ее имени и по ее поручению повсеместный и постоянный надзор и контроль за действиями и решениями Правительствующего Сената, других центральных и местных учреждений.

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

Восстановление статуса российской прокуратуры пришлось на период правления императрицы Анны Иоанновны. В сентябре 1733 г. учреждена должность губернского прокурора, который был вправе опротестовывать незаконные действия местных властей и судов с одновременным уведомлением об этом генерал-прокурора. Однако влияние прокуроров на местах было утрачено, и придать прокуратуре статус, какой она имела при Петре I, не удавалось.

Вторично прокуратура была отменена в регентство Анны Леопольдовны. 15 декабря 1740 г. был издан Указ об утверждении обер-прокуроров в Сенате и Святейшем Синоде, которым упразднялась должность генерал-прокурора, а обер-прокурора оставлена без подчиненных.

Попытка восстановить статус прокуратуры была предпринята императрицей Елизаветой Петровной. Однако существенной проблемой того периода истории развития прокуратуры стал недостаток и подбор надлежащих кадров. В докладе императрице Елизавете Петровне генерал-прокурор Н.Ю. Трубецкой проблему отсутствия кадров характеризовал следующим образом: "Ныне в сенатской конторе и во многих коллегиях и в прочих судебных местах и губерниях прокуроров почти никого нет, а в некоторых малых, хотя и есть, токмо люди уже зело престарелые и к тому неспособные".

И только при Екатерине II роль прокурора вновь стала возрастать. С разделением Сената на департаменты генерал-прокурор охватывает своим контролем всю их деятельность, а к концу XVIII 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 государственных дел, включая в ряде случаев и вопросы отправления правосудия.

В "[Учреждении](http://study.garant.ru/#/document/57791497/entry/0) для управления губерний Российской империи" от 7 ноября 1775 г. предусматривалась специальная глава "О прокурорской и стряпческой должности", в которой устанавливались широкие полномочия прокуроров по общему и судебному надзору, а также надзору за местами лишения свободы, конкретизировались должностные обязанности. Согласно указанному акту, прокуроры осуществляли: 1) охранение общего благоустройства в губернии; 2) надзор по казенному управлению; 3) надзор по суду и расправе. Следовательно, у прокуроров сохранялась общенадзорная функция и вводилась функция надзора за судами.

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 со взяточничеством, надзора за местами лишения свободы и соблюдением прав лиц (на гуманные условия содержания), пребывающих в них.

В период правления Павла I штаты прокуратуры были значительно сокращены. Однако в целом статус прокуратуры сохранял первостепенное значение в государстве. Это был активно действующий правительственный орган, а генерал-прокурор был одновременно министром юстиции, министром финансов и министром внутренних дел.

Таким образом, в отдельные периоды российской истории генерал-прокурор 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 юстиции.

Во время царствования Александра I (1801-1825 гг.) деятельность органов прокуратуры была существенно усилена. Согласно Циркулярному ордеру от 22 сентября 1802 г. были расширенны полномочия губернских прокуроров: им были прибавлены "подробные ведомости по делам о должностных и общеуголовных преступлениях", а в ведомостях о "колодниках" должны были уточняться сведения о режиме их содержания и состоянии тюрем. Ордер впервые возлагал на прокуроров надзор за следствием как особую сферу контроля. В надзоре по делам гражданским главное внимание прокуроров должно было быть сосредоточено на соблюдении подсудности и пресечении волокиты.

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.

Однако к первой половине XIX века прокуратура, как и большинство государственных органов царской России, находилась в сложном положении: система надзора в России сохраняла лишь относительное единство. Наряду с генерал-прокурором высший надзор осуществлял Сенат, а на местах - губернаторы. Обер-прокуратура, осуществлявшая надзор за решением дел в Сенате, была связана с губернской прокуратурой лишь подчинением генерал-прокурору. Не было и единого законодательного акта о прокурорском надзоре. По мнению историков, беспомощность прокуратуры и низкий уровень законности в тот период были обусловлены не только пороками всей системы общества и бюрократического аппарата самодержавия в целом, но и недостатками самого этого института. Во-первых, прокурорский надзор был подчинен исполнительной власти в лице одного из министров. Во-вторых, сфера надзора и функции прокуроров стали к тому времени столь обширны и неопределенны, что их добросовестное исполнение было нереально. Все это привело к тому, что прокуратура, как и общество в целом, требовала серьезных преобразований.

§ 2.2. Российская прокуратура в дореволюционный период

В 1862 г., еще до судебной реформы, Государственный совет Российской империи принял Основные положения о прокуратуре, в которых определялись государственное назначение прокурорского надзора, его содержание, задачи и полномочия прокуроров. Весьма четко было сформулировано назначение прокуратуры - наблюдение за точным и единообразным исполнением законов в Российской империи. Основные положения о прокуратуре устанавливали принципы организации и деятельности прокуратуры, являвшиеся незыблемыми на протяжении всего периода существования Российской империи. К их числу были отнесены 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, который одновременно являлся министром юстиции, строжайшая подчиненность нижестоящих прокуроров вышестоящим, несменяемость прокуроров, независимость прокуроров от местных влияний при принятии ими любого решения.

Ситуация в корне изменилась в результате судебной реформы 1864 г. В середине XIX в. правительство России осознало, что существующая судебная система себя изжила и стала тормозом общественного развития. В конце 40-х годов начинается усиленная разработка нового процессуального законодательства, однако только после крестьянской реформы 1861 г. эта работа активизировалась. В ходе преобразований произошло коренное изменение судоустройства, процессуального и отчасти материального права Российской империи. Важнейшими чертами реформы, в частности, были: отделение судебной власти от исполнительной и законодательной; лишение прокуратуры надзорных полномочий; возложение на прокуроров лишь обязанности уголовного преследования путем руководства дознанием и поддержания государственного обвинения в судах; учреждение прокуратуры при судах (окружных судах, судебных палатах и Сенате, который стал только судебным органом); соединение в одном лице функций генерал-прокурора и министра юстиции, свидетельствовавшее о принадлежности прокуратуры к исполнительной власти; устранение прокурорского надзора за судами и судебными следователями. Был введен принцип независимости судей. Реформа установила единую подсудность новому суду всех сословий по уголовным и гражданским делам.

Составной частью реформы стало и преобразование прокурорского надзора. В [Учреждениях](http://study.garant.ru/#/document/57791718/entry/0) судебных установлений прокурорскому надзору посвящен раздел третий, который назывался "О лицах прокурорского надзора". Согласно этому разделу Учреждений прокурорский надзор осуществляли обер-прокуроры, прокуроры и их товарищи под высшим наблюдением министра юстиции как генерал-прокурора. Прокуроры учреждались при всех судебных палатах и окружных судах. Обер-прокуроры состояли при кассационных департаментах и общем собрании Правительствующего сената.

[Устав](http://study.garant.ru/#/document/57791498/entry/278) уголовного судопроизводства устанавливал, что прокуроры и их товарищи предварительных следствий сами не производят, но имеют право давать предложения судебным следователям и наблюдать за производством следствия.

Принадлежащее прокуратуре право наблюдения за производством предварительного следствия осуществлялось в двух формах:

путем проверки непосредственно письменного производства хода следствия и различных письменных актов, получаемых прокурором от судебного следователя: закон обязывал следователя доводить до прокурора или его товарища сведения обо всех важнейших действиях следствия, о начале его производства, применении мер пресечения и т.д. По окончании производства следствия дело доставлялось следователем прокурору для принятия по нему окончательного решения;

в форме личного присутствия прокурора при производстве следственных действий. Несмотря на действенность такой формы, как ознакомление с материалами дела, что давало прокурору возможность непосредственно и своевременно знакомиться с ними и непосредственно предлагать следователю производство каких-либо мероприятий, личное присутствие прокурора при производстве следственных действий было, скорее, исключением, чем правилом. Объяснялось это недостаточностью численного состава прокурорских работников и большой разбросанностью следственных участков; поэтому этот способ применялся лишь в крупных населенных пунктах[\*(8)](http://study.garant.ru/#/document/58093121/entry/10008).

В Уставе гражданского судопроизводства 1864 г. предусматривалось, что прокурор дает заключение по делу. Такое заключение было обязательным по делам казенного управления, земских учреждений, городских и сельских обществ; по делам лиц, не достигших совершеннолетия, безвестно отсутствующих, глухонемых и умалишенных; по вопросам подсудности пререкания между судебными и административными органами об устранении судей; по спорам о подлоге документов и вообще в случаях, когда в гражданском деле обнаруживаются обстоятельства, подлежащие рассмотрению суда уголовного; по просьбам о выдаче свидетельства на право бедности (как основание для освобождения от судебных издержек); по делам брачным и о законности рождения. При этом по брачным делам роль ответчика, в случае его отсутствия, выполнял прокурор, обязанный собирать и представлять суду доказательства об опровержении иска и имеющий все права тяжущегося.

Прокурорское заключение, которое излагалось устно после прения сторон, должно было найти отражение в протоколе судебного заседания и в решении по делу. По делам о признании лиц безвестно отсутствующими, умалишенными и расточителями, а также об исправлении актов гражданского состояния прокурор не только выступал с заключениями, но и имел право возбуждения дела.

Судебные уставы 1864 г. значительно ограничили сферу прокурорского надзора в гражданском процессе по сравнению со Сводом законов, а также изменили методы его осуществления, что наряду с возрастанием роли прокурора в уголовном процессе привело к снижению ее роли при осуществлении прокурорского надзора по гражданским делам.

При этом прокуратура получила широкие полномочия по линии внутреннего управления судебной системой. Так, общий надзор за судебными установлениями и должностными лицами судебного ведомства сосредоточивался в руках министра юстиции как генерал-прокурора, а прокуроры в случае обнаружения нарушений законов судебными органами и их должностными лицами обязаны были принимать меры по их устранению: сообщать об этом председателям судебных мест, доносить и докладывать в порядке подчиненности прокурорам палат, а те, в свою очередь, министру юстиции.

В соответствии с судебной реформой 1864 г. наряду с назначением и порядком деятельности прокуроров в уголовном и гражданском судопроизводстве весьма четко определялось то, что прокуратура не должна вмешиваться в деятельность суда, ущемлять или ограничивать самостоятельность судей при принятии ими решений по рассматриваемым делам. При этом уравнивались в правах прокурор-обвинитель и защитник. В обязанность прокуроров входило поддержание обвинения. Прокуроры приносили протесты на решения судов в апелляционном и кассационном порядке; им вменялось в обязанность осуществление надзора за точностью и безотлагательностью исполнения судебных приговоров по уголовным делам.

В ходе судебной реформы, при некотором изменении роли прокуратуры, за ней остался надзор за соблюдением законов, касающихся прав граждан.

В тот период органы прокуратуры составляли единую, централизованную и достаточно стройную систему. В соответствии с законом, вышестоящие прокуроры имели право давать нижестоящим обязательные для исполнения указания, заменять нижестоящих прокуроров в суде гражданском и уголовном, но не могли требовать от последних, чтобы они действовали вопреки своему внутреннему убеждению, сложившемуся у них на основе изучения конкретного дела, что было существенной гарантией прав нижестоящих прокуроров.

Смысл реорганизации прокуратуры в соответствии с основными принципами судебной реформы 1864 г. состоял в ограничении прокурорского надзора исключительно судебной сферой, возложении на прокурора функций поддержания государственного обвинения в суде и в таком усилении надзора за дознанием и следствием, который фактически превращал прокуроров в руководителей предварительного расследования. В связи с этим менялась и система органов прокурорского надзора: вместо губернской прокуратуры появилась прокуратура, создаваемая в судебных округах. Однако в силу того, что судебная реформа шла достаточно медленно и закончилась лишь к началу XX века, в 60-90-е гг. XIX века в прокурорском надзоре существовали две подсистемы: губернская и "судебная" прокуратура.

В апреле 1866 г. новые прокуроры и их товарищи приступили к своим обязанностям лишь в десяти губерниях, а также в Петербургской и Московской судебных палатах. Комиссии, высочайше учрежденной для окончания работ по преобразованию судебной части, было поручено введение их в действие. 7 марта 1866 г. было принято новое Положение о губернской прокуратуре, которое действовало во всех губерниях, где еще не приступили к работе общие суды и соответствующие прокуроры. В этом акте, сохраняя губернскую прокуратуру, законодатель стремился максимально приблизить ее к суду, сократив по возможности функции общего надзора.

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

Судебная реформа 1864 г. была крупным шагом вперед. В результате этой реформы появились судебные следователи; стала более понятной и доступной система судов; судопроизводство начало осуществляться на принципах гласности и устности, состязательности и признания права на защиту; в судах появились избираемые мировые судьи и присяжные заседатели, была организована адвокатура. При этом доктрина изначально задумывавшегося прокурорского надзора постепенно давала крен в сторону обвинительной деятельности в уголовном судопроизводстве. В императорской России прокуратура претерпела трансформацию от органа надзора за исполнением законов, как было задумано Петром I, до придатка судов, занимавшегося возбуждением уголовного преследования и поддержанием обвинения[\*(9)](http://study.garant.ru/#/document/58093121/entry/10009).

Во второй половине XIX - начале XX века развитие системы прокурорского надзора проходило в двух основных направлениях:

вытеснение губернской прокуратуры по мере проведения судебной реформы на территории страны;

усиление надзора за судами и адвокатурой и наделение прокуратуры функциями государственного юрисконсульта.

Послереформенная прокуратура, хотя и продолжала оставаться органом исполнительной власти, непосредственно подчиненным правительству по сравнению с губернской прокуратурой, оказалась более самостоятельной и независимой от местных властей, что, соответственно, способствовало постепенному возрастанию авторитета прокуратуры. Независимости прокуроров от местного влияния способствовал порядок их назначения и освобождения от занимаемой должности. Генерал-прокурор и губернские прокуроры назначались и освобождались рескриптом императора, назначение на должности нижестоящих прокуроров и их освобождение осуществлял генерал-прокурор Российской империи. Прокуроры всех рангов назначались на соответствующие посты пожизненно. На вакансии прокуроров могли претендовать, в основном, представители дворянского сословия.

После 1864 г. прокуратура стала одним из главных звеньев в государственном аппарате борьбы с революционным движением в стране. В соответствии с [Уставом](http://study.garant.ru/#/document/57791498/entry/1034) уголовного судопроизводства судебное преследование по государственным преступлениям возлагалось на прокуроров судебных палат. Предварительное следствие по государственным преступлениям производилось одним из членов судебной палаты при обязательном личном присутствии прокурора палаты или его товарища. Кроме того, прокурор судебной палаты имел право до начала следствия поручить производство дознания по этим делам прокурору окружного суда или его товарищу, или полиции. Таким образом, именно прокуратуре принадлежало руководство расследованием государственных преступлений. Составлять обвинительный акт и поддерживать обвинение в суде по государственным преступлениям должны были прокуроры судебных палат, обер-прокуроры Сената, министр юстиции или его товарищ.

Усиление реакции в 70-80-х гг. привело к некоторым изменениям не только в деятельности прокуратуры, но и в ее статусе. Для усиления надзора за судами высшие чины прокуратуры, вплоть до товарищей прокурора судебной палаты, получили право ревизовать окружные и мировые суды. Таким образом, они, по существу, превращались в ревизионные органы Министерства юстиции. Постепенно усиливается и прокурорский надзор за деятельностью адвокатуры.

Прокуратура начинает участвовать в работе некоторых административных органов. Так, представитель прокуратуры был введен в состав губернского присутствия по крестьянским делам. Теперь прокурор осуществлял не только наблюдение за тюрьмами, но и практически принимал непосредственное участие в управлении ими. Впоследствии прокуроры вошли в состав практически всех губернских присутствий, которые представляли собой административные коллегиальные учреждения и состояли из губернских начальников различных ведомств. Прокурор участвовал в работе губернских присутствий по городским делам, воинским делам, фабричным делам, по земским делам и др., а также принимал участие в губернском правлении при освидетельствовании сумасшедших. Всего насчитывалось около тридцати таких присутствий, комитетов и комиссий. В 1887 г. прокуратура была привлечена к участию в составлении списков присяжных заседателей.

Со времени своего образования прокуратура осуществляла надзор по арестантским делам, за местами содержания заключенных под стражей. Губернские прокуроры были уполномочены следить за скорейшим разрешением арестантских дел и ревизовать смирительные и работные дома. Соблюдение правил о задержании под стражей закон возлагал на прокуроров, которые были обязаны при отсутствии постановления уполномоченных на то мест и лиц немедленно освободить неправильно лишенного свободы, а при содержании не в надлежащем месте заключения принять меры к восстановлению порядка. Чины прокурорского надзора не могли входить в обсуждение по существу того или другого постановления, они были обязаны лишь удостовериться в том, есть ли требуемое законом постановление о задержании под стражею и уполномочено ли вообще на это законом то лицо или место, по распоряжению которого находящийся под стражею задержан.

Рескриптом Александра III была учреждена во главе с генерал-прокурором Н.В. Муравьевым комиссия, которая в течение шести лет работала над проектом закона об усилении прокурорского надзора, о превращении прокуратуры в сугубо карательный орган.

Установленный Судебными уставами (с последующими изменениями и дополнениями) порядок деятельности прокурорского надзора в России сохранялся до октября 1917 г.: прокуратура России продолжала оставаться органом, верно служащим самодержавию, вплоть до ликвидации ее вместе с рухнувшим строем в 1917 г.

§ 2.3. История развития прокуратуры в советском государстве

После октябрьской революции органы прокуратуры, как известно, были ликвидированы. Советская власть, приняв во внимание верность прокуроров старому режиму и некоторую "реакционность" этого органа, ликвидировала прокуратуру. [Декретом](http://study.garant.ru/#/document/70264398/entry/0) о суде от 24 ноября 1917 г. N 1 были упразднены ранее существовавшие институты судебных следователей, прокурорского надзора, а равно институты присяжной и частной адвокатуры. Однако до марта 1918 г. старые суды, прокуратура, адвокатура сохранялись в Ставропольской, Омской, Тобольской губерниях. Местные органы власти пытались лишь установить контроль за их деятельностью.

Вопрос о создании новой прокуратуры пока не ставился: во многом это было обусловлено отношением народных масс того времени к дореволюционной прокуратуре, которая ассоциировалась у них с насилием. В дореволюционной России закон и служители закона, которыми являлись и представители прокуратуры, ассоциировались, скорее, с главой государства, монархом, нежели с юридическими нормами.

Отсутствие прокуратуры не означало, что до ее создания не был организован надзор за законностью. Декрет СНК РСФСР от 7 марта 1918 г. N 2 "О суде" постановил при советах рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов создать коллегии лиц, посвящающих себя правозаступничеству в форме как общественного обвинения, так и общественной защиты. Надзор и контроль за соблюдением законов в деятельности местных органов власти и органов государственного управления осуществляли в то время различные учреждения, в компетенцию которых входили и другие функции. Например, ВЦИК, который надзирал за точным применением декретов на всей территории РФ, Совет Народных Комиссаров, народные комиссариаты. Особое место в системе государственных органов, наделенных надзорно-контрольной функцией, занимали Рабоче-крестьянская инспекция (РКИ), органы Народного комиссариата государственного контроля и его местные учреждения, которые были в 1920 г. ликвидированы в силу их малой эффективности. Функции по надзору за соблюдением законов выполняли также и органы ВЧК, надзор за законностью являлся и обязанностью судебно-следственных органов. Ревтрибуналы проверяли законность проведения следственных действий органами ВЧК, обоснованность содержания граждан в местах лишения свободы. Законность действий милиции и исправительно-трудовых учреждений находилась под контролем следственных комиссий и народных судов. В компетенцию Народного комиссариата юстиции входили наблюдение за деятельностью органов следствия, обвинения, защиты и дача им руководящих указаний, организация мест лишения свободы и заведование ими.

Первые зачатки прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве можно заметить в деятельности коллегий обвинителей, которые были учреждены при каждом трибунале и Центральной коллегии государственных обвинителей при Революционном трибунале ВЦИК. Они осуществляли надзор за расследованием преступлений, поддерживали государственное обвинение по уголовным делам в суде, приносили протесты на незаконные и необоснованные приговоры. Однако их полномочия не выходили за рамки уголовного процесса, и они не были организационно самостоятельным органом.

Таким образом, функция наблюдения за неуклонным исполнением законов государственными органами, должностными лицами, общественными организациями и гражданами оказалась рассредоточенной среди ряда органов и учреждений, однако это не могло способствовать единообразному пониманию социалистической законности и не отвечало требованиям ее всемерного укрепления. Своеволие ведомств, раздробленность власти, сепаратизм - все это побудило создать единую централизованную систему надзора за законностью. В силу этого такое положение не могло существовать долго, поскольку правовая система, основанная на общегосударственных декретах и решениях чрезвычайных органов, не обеспечивала главного - единообразия государственного управления и стабильности государственной власти. В новых социально-экономических и политических условиях был один выход из сложившегося положения: создание специального централизованного органа, подчиненного только центральной государственной власти, независимого от поднадзорных ему учреждений, от каких-либо местных влияний, способного эффективно осуществлять надзор за точным и безусловным исполнением законов всеми органами власти и государственного управления, должностными лицами и гражданами на всей территории страны, во всех областях жизни Советского государства. Таким органом и должна была стать советская прокуратура.

В конце 1921 г. В.И. Лениным было дано указание Д.И. Курскому приступить к подготовке проекта положения о прокуратуре. Обсуждение проекта проходило в острой борьбе с местничеством. В процессе подготовки законопроекта высказывались различные точки зрения по вопросам о месте прокуратуры в системе государственных органов, о принципах ее организации и объеме полномочий. Главным был вопрос об отношениях прокуратуры с губернскими исполнительными комитетами.

Наконец, 28 мая 1922 г. было принято Положение о прокурорском надзоре, согласно которому в составе Народного комиссариата юстиции (НКЮ) была учреждена Государственная Прокуратура. Это положение заложило основы советской прокуратуры на многие годы. Прокурором Верховного суда был назначен П.А. Красиков, которому были предоставлены широкие права: законодательной инициативы и совещательного голоса в заседаниях высших органов власти страны, а также право приостанавливать решения и приговоры коллегий Верховного суда СССР.

На прокуратуру были возложены следующие функции:

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

непосредственное наблюдение за деятельностью следственных органов дознания в области раскрытия преступлений, а также за деятельностью органов Государственного Политического Управления;

поддержание обвинения на суде;

наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей.

Положение послужило основой для принятия в том же году Положения о прокурорском надзоре в Белорусской ССР, Украинской ССР и Азербайджанской ССР. В них также нашли отражение те же принципы организации и деятельности органов прокуратуры.

В СССР предпринимались попытки представить советскую прокуратуру как абсолютно уникальный институт, отвергалась его преемственность с дореволюционной прокуратурой. Однако историки правомерно рассматривают создание советской прокуратуры как попытку интегрировать функции дореформенной и пореформенной российской прокуратуры, преодолеть односторонность реформы 1864 г. Положение о прокурорском надзоре, по существу, восстанавливало российскую модель прокуратуры петровского времени. Таким образом, как отмечают историки, спустя 200 лет после упоминавшегося указа Петра I была воссоздана прокуратура того же типа, т.е. орган тоталитарного надзора за законностью в государстве, где законность понималась как диктатура пролетариата. Вплоть до 1933 г. прокуратура входила в состав НКЮ, что подчеркивало ее принадлежность к исполнительной власти.

Большое значение для укрепления законности имели принятые в 1922-1923 гг. Уголовный, Уголовно-процессуальный, Земельный кодексы, Кодекс о труде, Гражданский и Гражданско-процессуальный кодексы, Положение о недрах земли.

Одним из несомненных достижений прокуратуры тех лет являлся рост доверия к прокуратуре среди широких кругов населения, выражающийся в увеличении числа обращений граждан к прокурорам. Уже в период своего становления органы прокуратуры РСФСР ставили перед собой задачу быть ближе к населению, используя для этого различные формы. Так, на необходимость тесной связи органов прокуратуры с трудящимися и их организациями указывалось в 1923 г. в Письме НКЮ прокурорам губерний и областей, в котором говорилось, что прокуратура - это орган рабочего класса, и всем лицам прокурорского надзора предлагалось поставить своей основной задачей укрепление связи прокуроров с рабочими массами. Свою деятельность на местах прокуроры начинали с обращений - объявлений в местных газетах. В них указывались задачи прокуратуры, состав работников, служебный адрес, порядок подачи и приема жалоб и заявлений на незаконные действия органов власти и должностных лиц. Использовались и другие формы взаимодействия. Большое значение для предупреждения нарушений законности имела работа, проводимая прокуратурой по правовой пропаганде, по ликвидации юридической неграмотности работников низового государственного аппарата и широких масс.

После подписания Договора об образовании Союза ССР возникла необходимость создания общесоюзной системы правоохранительных органов. Постановлением ЦИК СССР от 6 июля 1923 г. "О Верховном Суде Союза ССР" Президиуму ЦИК СССР в связи с принятием Конституции СССР было поручено разработать Положение о Верховном Суде Союза Советских Социалистических Республик, которое было утверждено 23 ноября 1923 г., и в нем были определены функции, правомочия, структура и штаты Прокуратуры Верховного Суда Союза ССР. В составе Верховного Суда СССР учреждался пост Прокурора Верховного Суда СССР. Прокурор Верховного Суда СССР и его заместитель в соответствии со [ст. 46](http://study.garant.ru/#/document/185480/entry/46) Конституции СССР 1924 г. назначались Президиумом ЦИК Союза ССР и были подотчетны Президиуму. Прокурор Верховного Суда давал заключения по всем вопросам, решаемым этим судом, поддерживал обвинение и имел право опротестовывать решения Верховного Суда в Президиум ЦИК СССР. Прокурор предлагал на рассмотрение Президиума ЦИК и Верховного Суда СССР вопросы, отнесенные к компетенции последнего, опротестовывал решения Верховного Суда СССР, истребовал решения и приговоры верховных судов союзных республик, проверял их в порядке надзора и передавал на рассмотрение Верховного Суда СССР.

В Основах судоустройства Союза ССР и союзных республик, принятых 29 октября 1924 г., была определена компетенция прокуроров союзных и автономных республик. Здесь воспроизводилось Положение о прокурорском надзоре 1922 г. (общий надзор, надзор за следствием, поддержание обвинения в судах, надзор за местами лишения свободы) с добавлением, что прокуратура ограждает интересы трудящихся по гражданским делам.

Постепенно расширялась компетенция прокурора Верховного Суда СССР, который получил право: наблюдать за законностью постановлений наркоматов и иных центральных учреждений СССР (кроме ЦИК и СНК СССР) с внесением представлений по поводу выявленных нарушений в Пленум Верховного Суда СССР; наблюдать за законностью постановлений ЦИК союзных республик; надзирать за законностью судебных решений.

Положением о судоустройстве РСФСР 1926 г. на органы прокуратуры были возложены две дополнительные функции:

участие в гражданском процессе в целях ограждения интересов государства и трудящихся, расширившее функцию судебного контроля;

общее наблюдение и согласование деятельности всех органов, ведущих борьбу с преступностью, позже получившее наименование координационной функции.

Положение о Народном комиссариате юстиции, принятое 3 июня 1929 г., установило, что в состав этого учреждения входят Верховный Суд РСФСР и Управление прокуратуры Республики. К ведению последнего было отнесено: руководство нижестоящими прокуратурами; надзор за законностью и опротестование действий центральных органов власти, хозяйственных органов, общественных организаций, исполкомов и других учреждений (общий надзор); руководство деятельностью органов расследования; организация совещаний по борьбе с преступностью и общее руководство их деятельностью; участие в заседаниях коллегий Верховного Суда РСФСР и дача заключений; истребование судебных дел в порядке надзора и некоторые другие.

Решающий шаг в сторону полного организационного отделения прокуратуры от Верховного Суда и НКЮ был сделан в связи с принятием Положения о Прокуратуре Союза Советских Социалистических Республик, утвержденного Постановлением ЦИК и СНК СССР от 17 декабря 1933 г.

На Прокуратуру Союза ССР возлагались:

надзор за соответствием Конституциям и Постановлениям Правительства Союза ССР постановлений и распоряжений отдельных ведомств Союза ССР и союзных республик и местных органов власти;

наблюдение за правильным и единообразным применением законов судебными учреждениями союзных республик с правом истребования любого дела в любой стадии производства, опротестования приговоров и решений судов в вышестоящие судебные инстанции и приостановления их исполнения;

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

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

общее руководство деятельностью органов прокуратуры союзных республик.

Таким образом, несмотря на то, что в союзных республиках прокуратуры еще три года оставались в системе НКЮ, все прокурорские органы оказались объединены под единым оперативным руководством. Прокуратуру Верховного Суда Союза ССР упразднили.

Централизованная и независимая прокурорская система СССР окончательно сложилась к середине 30-х годов, когда 20 июля 1936 г. было принято постановление ЦИК и СНК СССР "Об образовании Народного Комиссариата юстиции Союза ССР". Такая централизованная система прокуратуры была закреплена и в "сталинской" [Конституции](http://study.garant.ru/#/document/185479/entry/0) 1936 г. На прокуратуру возлагался высший надзор за точным исполнением законов всеми Народными комиссариатами, подведомственными им учреждениями, должностными лицами и гражданами.

В условиях культа личности Сталина имело место падение авторитета прокуратуры. В эти годы вопреки конституционным установлениям были допущены грубейшие нарушения принципов законности, прав человека, массовые и незаконные репрессии. В связи с этим для представителей прокурорского надзора были созданы неприемлемые условия надзора за расследованием многих дел этой категории, их расследование осуществлялось органами государственной безопасности: прокурорский надзор был лишен своих правоохранительных функций, особенно при расследовании уголовных дел о наиболее тяжких так называемых контрреволюционных преступлениях, лишен власти в пресечении незаконных репрессий.

В годы сталинских репрессий прокуроры входили в состав квазисудебных органов, так называемых троек, рассматривавших дела "врагов народа". 5 ноября 1934 г. было принято Постановление ЦИК и СНК СССР "Об Особом совещании при Народном комиссариате внутренних дел СССР", в соответствии с которым народному комиссариату предоставлялось право применять определенные меры к лицам, признаваемым общественно опасными. Предусматривалось, что в заседаниях Особого совещания должен обязательно участвовать Прокурор Союза ССР или его заместитель, который в случае несогласия как с самим решением Особого совещания, так и с направлением дела на рассмотрение Особого совещания имеет право протеста в Президиум ЦИК СССР. Таким образом, в деятельности прокуратуры был допущен резкий крен в сторону уголовного преследования и обвинения. Все другие направления деятельности прокуратуры оказались ослабленными. Этому способствовала и проведенная на основании приказа прокурора Союза ССР от 25 марта 1934 г. "О перестройке аппарата прокуратуры в центре и на местах", перестройка аппарата прокуратуры с отказом от деления его по специальным отраслям прокурорского надзора. Этим приказом были ликвидированы разделение в структуре органов прокуратуры на общий и судебный надзор, а также специально выделенное для рассмотрения жалоб и заявлений отдельных лиц существующее в органах прокуратуры Бюро жалоб.

В годы Великой Отечественной войны деятельность прокуратуры была подчинена общей задаче - победе над немецким фашизмом. Многие прокуроры и следователи ушли на фронт в действующую армию или в партизанские отряды. Высококвалифицированные прокуроры и следователи СССР принимали активное участие в судебном процессе над нацистскими преступниками, проходившем в Нюрнберге с ноября 1945 г. по октябрь 1946 г.

В послевоенное время усилия органов прокуратуры были направлены на укрепление законности в сфере экономики. На первый план выдвигались задачи по обеспечению сохранности имущества, соблюдению режима экономии средств и ресурсов. Стало значительно больше уделяться внимания надзору за соблюдением и восстановлением прав граждан. Так, уже 17 июля 1946 г. в приказе Генерального прокурора СССР от 17 июня 1946 г. N 128 "Об усилении общего надзора за точным исполнением законов" были сформулированы задачи прокуроров в сфере общего надзора, определены полномочия прокуроров по устранению нарушений закона, обозначены основные средства прокурорского реагирования на установленные нарушения закона. Одновременно с общим надзором совершенствовались и другие отрасли надзора, а также производство расследования совершенных преступлений.

В целях повышения престижа и авторитета органов прокуратуры в решении задач государственного и хозяйственного строительства Верховный Совет СССР 19 марта 1946 г. принял закон о присвоении прокурору СССР наименования: Генеральный прокурор СССР.

Положение о прокурорском надзоре в СССР от 24 мая 1956 г., принятое в условиях преодоления культа личности и восстановления демократических форм правления, определило основные направления деятельности прокуратуры, в частности, сохранило общий надзор, надзор за законностью при производстве предварительного расследования, а также надзор за законностью судебных решений, исполнения приговоров, содержания арестованных в местах лишения свободы. Таким образом, это Положение впервые четко конкретизировало основные функции высшего надзора по всем его отраслям.

В Положение была включена задача охраны политических, трудовых, жилищных и других личных и имущественных прав и охраняемых законом интересов граждан СССР, гарантированных в конституционном порядке, от всяких посягательств, т.е. законодательно было закреплено, что охрана прав граждан представляет собой непременную, специально выделенную в законодательстве функцию прокурорского надзора. Надзор не был ограничен рамками отдельных отраслей государственного строительства и осуществлялся повсеместно на всей территории страны, что, соответственно, создавало важные предпосылки для осуществления эффективных мероприятий по охране субъективных прав граждан от нарушений со стороны органов государства, кооперативных и иных общественных организаций и должностных лиц. Приказы Генерального прокурора СССР обращали внимание на всемерную защиту прав граждан при надзоре за соблюдением законов в деятельности органов государственной власти и управления, органов следствия и дознания, при рассмотрении уголовных и гражданских дел в судах и по другим направлениям государственной и общественной жизни.

[Указом](http://study.garant.ru/#/document/2566965/entry/0) Президиума Верховного Совета СССР от 27 февраля 1959 г. в деятельности государственного аппарата в органах прокуратуры учреждаются коллегии, которые были образованы при Генеральном прокуроре СССР и прокурорах союзных республик. На заседания коллегий выносились вопросы, связанные с подбором, расстановкой и воспитанием прокурорско-следственных кадров, выполнением приказов и указаний Генерального прокурора СССР; организацией контроля исполнения в органах прокуратуры; отчеты прокуроров о проведенной работе по укреплению законности и организации борьбы с преступностью и другие важные вопросы, связанные с деятельностью прокуратуры. Решения коллегий проводились в жизнь указаниями Генерального прокурора СССР и прокуроров союзных республик.

Существенным образом изменилось процессуальное положение прокурора по [УПК](http://study.garant.ru/#/document/1302000/entry/0) РСФСР 1960 г. Прокурор наделялся полномочиями по санкционированию обыска и заключения под стражу; он мог отменить любое постановление следователя или органа дознания, отстранить их от дальнейшего производства предварительного расследования; его указания стали обязательными для исполнения последними; ему было предоставлено право участвовать в производстве отдельных следственных действий. Кроме того, прокурор стал субъектом предварительного следствия: он мог принять к своему производству любое уголовное дело и лично провести предварительное следствие в полном объеме[\*(10)](http://study.garant.ru/#/document/58093121/entry/10010).

Усилению централизации и единства прокурорского надзора способствовала Конституция СССР 1977 г., в которой прокуратуре была посвящена отдельная [глава](http://study.garant.ru/#/document/1549448/entry/2100), и ее функции определились как высший надзор за законностью в деятельности органов государственного управления (кроме Совета Министров), колхозов, общественных организаций и граждан. Принципу независимости прокуратуры от местных органов соответствовал такой важный конституционный принцип, как строгая централизация управления прокурорской системы, непосредственная подотчетность Генерального прокурора СССР Верховному Совету СССР, а в период между сессиями Верховного Совета СССР - его Президиуму. Конституция СССР закрепила право Генерального прокурора СССР на законодательную инициативу в Верховном Совете СССР.

Направления прокурорского надзора были конкретизированы в [Законе](http://study.garant.ru/#/document/12141650/entry/0) СССР "О прокуратуре СССР", принятом 30 ноября 1979 г. (общий надзор, надзор за расследованием преступлений, уголовное преследование, поддержание государственного обвинения в судах, надзор за исполнением законов при рассмотрении дел в судах, надзор за соблюдением законов в местах лишения свободы и др.).

В этом [Законе](http://study.garant.ru/#/document/12141650/entry/401) впервые законодательно закреплялось, что:

органы прокуратуры составляют единую и централизованную систему - прокуратуру СССР, возглавляемую Генеральным прокурором СССР, с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим;

одной из важнейших задач органов прокуратуры является охрана от всяких посягательств социально-экономических, политических и личных прав и свобод граждан, провозглашенных и гарантированных [Конституцией](http://study.garant.ru/#/document/1549448/entry/0) СССР и советскими законами.

Для прокуроров и следователей было важно то, что законодатель не только предусмотрел конкретные формы реагирования на установленные нарушения закона (протест, представление, постановление), но и определил их структуру, содержание, реквизиты, обеспечив тем самым единство такого реагирования. Наиболее заметным нововведением стало полномочие Генерального прокурора СССР, который в случае усмотрения, что постановление Пленума Верховного Суда СССР не соответствует закону, обязан войти по этому вопросу с представлением в Президиум Верховного Совета СССР. Таким образом, Генеральный прокурор СССР наделялся законным правом требовать отмены или изменения уже принятого высшим органом судебной власти СССР решения.

Президиумом Верховного Совета СССР 4 марта 1980 г. был дополнен изданный ранее [Указ](http://study.garant.ru/#/document/1328020/entry/17) от 12 апреля 1968 г. "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан", согласно которому на Генерального прокурора СССР и подчиненных ему прокуроров была возложена обязанность осуществлять высший надзор за точным и единообразным исполнением законов при рассмотрении предприятиями, учреждениями и организациями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами, принимать меры к восстановлению нарушенных прав и защиту законных интересов граждан, привлекать нарушителей к ответственности и принимать меры в соответствии с [Законом](http://study.garant.ru/#/document/12141650/entry/0) о прокуратуре СССР. Затем приказом Генерального прокурора СССР от 4 апреля 1980 г. N 14 "Об организации работы органов прокуратуры по исполнению законодательства о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан" на прокуроров была возложена обязанность по проведению постоянных проверок исполнения законодательства о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан, тщательной проверке заявлений и жалоб, восстановлению нарушенных прав и интересов граждан, а также обязанность по проведению анализа поступающих заявлений и жалоб и принятию мер к устранению их причин.

В 1987 г. Президиум Верховного Совета СССР внес изменения и дополнения в [Закон](http://study.garant.ru/#/document/12141650/entry/0) "О прокуратуре СССР". Согласно этим изменениям и дополнениям прокуратура, осуществляя надзор за исполнением законов, должна была добиваться, чтобы государственные органы, общественные организации, должностные лица действовали на основе законности, обеспечивали в соответствии с предоставленными им правами и возложенными на них обязанностями охрану правопорядка, интересов общества, прав и свобод граждан.

Повышению роли и значения прокурорского надзора за точным и единообразным исполнением законов в государстве способствовало и принятие 26 декабря 1990 г. Съездом народных депутатов СССР [Закона](http://study.garant.ru/#/document/185464/entry/0) СССР N 1861-I "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления". Названный Закон значительно расширил сферу прокурорского надзора, включив в предмет надзора законность деятельности местных Советов народных депутатов, политических партий, массовых движений.

В целом в советский период роль прокурорского надзора в основном сводилась к тому, чтобы осуществлять надзор за реализацией директив государства. Основное внимание прокуратуры концентрировалось на деятельности центральных и местных органов исполнительной власти. Цели и задачи прокуратуры, сформулированные в общем виде в [Законе](http://study.garant.ru/#/document/12141650/entry/0) о прокуратуре СССР, конкретизируясь в приказах и указаниях Генерального прокурора, по мнению историков, становились все более расплывчатыми и нечеткими. Множество дополнительных обязанностей, возложенных на прокуратуру, вызывало большую загруженность ее кадров, в то же время отодвигало выполнение основной функции по надзору за законностью, защите прав и свобод человека и гражданина на второй план.

§ 2.4. Прокуратура постсоветского и современного периодов

Переходный характер развития российского общества в 90-е годы и связанные с этим политические, экономические и социальные трудности не могли не сказаться и на деятельности органов прокуратуры. Переход к новым условиям, естественно, потребовал пересмотра некоторых принципов деятельности прокуратуры, определения ее места и значения в политической системе. Первые важные изменения в истории развития органов прокуратуры в постсоветский период были связаны с реализацией [Постановления](http://study.garant.ru/#/document/6318933/entry/0) Верховного Совета РСФСР от 15 ноября 1991 г. "Об образовании единой системы органов прокуратуры РСФСР", согласно которому на базе действовавших на территории России органов прокуратуры начали создавать единую систему органов прокуратуры, подчиненную Генеральному прокурору РСФСР.

24 октября 1991 г. Верховный Совет РСФСР одобрил Концепцию судебной реформы, которая определила основные критерии для подготовки соответствующего законодательства. Концепцией теоретически обосновалась необходимость превращения прокуратуры в ходе судебной реформы из многофункционального органа в орган уголовного преследования. С учетом положений Концепции 17 января 1992 г. был принят [Закон](http://study.garant.ru/#/document/10164358/entry/0) Российской Федерации N 2202-I "О прокуратуре Российской Федерации", вступивший в силу 18 февраля 1992 г. (далее - Закон РФ "О прокуратуре" 1992 г.). Этим Законом были упразднены тотальный надзор за исполнением законов гражданами, установлен запрет на вмешательство прокуратуры в хозяйственную деятельность. Иным стало содержание прокурорского надзора, который стал осуществляться за исполнением принципиального нового законодательства, регулирующего кардинально изменившиеся общественные отношения. Существенные изменения претерпело положение прокурора в уголовном и гражданском судопроизводстве, в связи с чем прокуратура из органа надзора за законностью рассмотрения дел в судах стала одной из сторон, участвующих в судопроизводстве. В то же время за прокурорами сохранялось право опротестования незаконных и необоснованных судебных решений. Качественно обновился кадровый состав органов прокуратуры, произошли и другие перемены в статусе органов прокуратуры, их компетенции и круге полномочий, содержании и формах деятельности.

В период перестройки появилось большое количество противоречивых нормативных актов, предпринимались попытки неверно истолковать и обойти закон, в связи с чем на первое место в работе прокуратуры выдвигался общий надзор, поскольку он был необходим в качестве средства борьбы с беззаконием в условиях роста преступности. Особое внимание в [Законе](http://study.garant.ru/#/document/10164358/entry/0) РФ "О прокуратуре" 1992 г. было уделено правозащитной роли прокуратуры, обеспечению социальной и правовой защиты граждан, их прав и свобод. Таким образом, утвердился приоритет надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

В целях реализации указанного [Закона](http://study.garant.ru/#/document/10164358/entry/0) РФ 11 марта 1992 г. был издан [приказ](http://study.garant.ru/#/document/1305442/entry/0) Генерального прокурора N 7 "О задачах органов прокуратуры, вытекающих из Закона Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации". Этим приказом были определены основные задачи органов прокуратуры, среди которых: сосредоточение усилий на определенных законом направлениях прокурорской деятельности, максимальное использование потенциала прокурорской системы, имеющихся прав и полномочий по устранению нарушений законности; необходимость уделять особое внимание законности правовых актов и исполнению законов местными представительными органами, органами исполнительной власти и местной администрации; обеспечить квалифицированную проверку сигналов и заявлений о нарушении законности политическими, массовыми общественными объединениями и организациями; отработать четкую систему надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия; акцентировать внимание на исполнении законов в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных учреждениях, исполняющих наказание; последовательно расширять участие прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами; проявлять повышенную заботу о гражданах, нуждающихся в особой социальной и правовой охране, - несовершеннолетних, инвалидах, многодетных родителях, лицах, находящихся под опекой или попечительством; активно влиять на законодательный процесс; в полной мере использовать единство прокурорской системы, имеющиеся у Генерального прокурора РФ полномочия для отстаивания велений Закона, приведения законодательства в соответствие с потребностями практики, осуществления единой надзорной политики.

Принятие на всенародном референдуме 12 декабря 1993 г. [Конституции](http://study.garant.ru/#/document/10103000/entry/0) РФ оказало существенное влияние и на правовое положение прокуратуры в российском обществе. Общегосударственная значимость возложенных на прокуратуру функций предопределила ее статус как конституционного органа. Конституцией России был установлен особый порядок назначения и освобождения от должности Генерального прокурора РФ - законодательным органом власти (Советом Федерации) по представлению Президента РФ. В то же время в новом российском законодательстве прокурорский надзор перестал называться "высшим", что терминологически уравняло его с надзорными органами исполнительной власти. Кроме того, Генеральный прокурор РФ не был включен в конституционный перечень субъектов законодательной инициативы, лишен права обращаться в Конституционный Суд РФ по вопросам соответствия правовых актов Конституции. В конституционном порядке не были закреплены функции прокуратуры, ее статус также определялся не конституционным, в отличие от органов судебной власти, а просто федеральным законом.

В Конституции РФ 1993 г. впервые в истории России была введена [глава вторая](http://study.garant.ru/#/document/10103000/entry/2000) о гарантированных правах и свободах человека и гражданина, а защита и реализация этих прав и свобод объявлена важнейшей задачей и содержанием деятельности государства. В силу этого в правозащитной деятельности участвуют в той или иной мере все ветви государственной власти. Соответственно, правозащитная функция органов прокуратуры также значительно возросла, так как осуществление конституционных прав и свобод невозможно без строгого и неуклонного исполнения законов, а деятельность прокуратуры, и прежде всего, прокурорский надзор, - одна из гарантий соблюдения прав и свобод человека.

Провозглашенные в [Конституции](http://study.garant.ru/#/document/10103000/entry/0) России положения о гарантиях прав и свобод граждан требовали реформирования правоохранительной системы, обновления ее кадровой структуры и нормативной регламентации ее деятельности, в частности, это касалось и органов прокуратуры.

В силу названных причин в ноябре 1995 г. была принята новая редакция [Закона](http://study.garant.ru/#/document/10164358/entry/0) РФ "О прокуратуре РФ" - [Федеральный закон](http://study.garant.ru/#/document/10105477/entry/111) от 17 ноября 1995 г. N 168-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации", что стало большим шагом на пути к стабилизации системы органов прокуратуры, оформлению ее государственно-правового статуса. Согласно этому закону органы прокуратуры образуют единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющую надзор за исполнением действующих на ее территории законов. На первом плане в Федеральном законе "О прокуратуре" осталось обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности.

Новшеством было то, что в названный Федеральный закон была включена самостоятельная [глава](http://study.garant.ru/#/document/10164358/entry/26) "Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина", которой определялись предмет надзора, характеристика полномочий, основные применяемые в целях защиты прав и свобод акты прокурорского реагирования. Законодательное урегулирование названных положений повлекло признание надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в качестве полноправной отрасли прокурорского надзора.

В [Федеральном законе](http://study.garant.ru/#/document/10164358/entry/801) "О прокуратуре РФ" устанавливалось, что Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, Федеральной службы безопасности, налоговой полиции, таможенной службы и других правоохранительных органов.

В соответствии с процессуальным законодательством прокуроры участвуют в рассмотрении дел судами общей юрисдикции и арбитражными судами, в том числе поддерживают государственное обвинение в уголовном судопроизводстве. В [Федеральном законе](http://study.garant.ru/#/document/10164358/entry/0) "О прокуратуре РФ" 1995 г. была усилена и одна из важнейших функций прокуратуры - функция уголовного преследования.

Впервые в законодательство включена норма, гласящая о недопустимости вмешательства в осуществление прокурорского надзора. Согласно названному [Закону](http://study.garant.ru/#/document/10164358/entry/0) прокуратура была наделена правом на участие в правотворческой деятельности на федеральном, региональном и местном уровне, осуществление по широкому кругу вопросов международного сотрудничества в правовой сфере.

Однако развитие новых социально-экономических отношений в обществе потребовало дальнейшего совершенствования действующего законодательства. В связи с чем 10 февраля 1999 г. был принят новый [Федеральный закон](http://study.garant.ru/#/document/12114503/entry/0) N 31-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации". Указанным Федеральным законом были расширены полномочия прокуроров за счет возложения на них надзора за исполнением [Конституции](http://study.garant.ru/#/document/10103000/entry/0) РФ; был провозглашен основополагающий принцип прокурорской деятельности - принцип независимости прокуроров, согласно которому эффективный прокурорский надзор возможен лишь в условиях гарантированной законом независимости прокуроров. Новый Закон исключил положения, устанавливающие назначение прокуроров на определенный срок. Указанным Федеральным законом было закреплено новое направление прокурорской деятельности, обусловленное принятием законов об исполнительном производстве и о судебных приставах, - это надзор за исполнением законов судебными приставами. Этим же Федеральным законом был дополнен перечень мер прокурорского реагирования: законодательно закреплена мера профилактического воздействия - предостережение о недопустимости нарушения закона; расширен предмет надзора за точным и единообразным соблюдением законов в стране. Федеральным законом от 10 февраля 1999 г. было существенно ограничено вмешательство в экономическую деятельность, и центр внимания прокуроров переместился в сторону защиты прав и свобод человека и гражданина, закреплен приоритет личности человека, его прав и свобод, в отличие от приоритетной защиты интересов государства и общества, существовавшей в советский период развития нашего государства.

Впоследствии в [Федеральный закон](http://study.garant.ru/#/document/10164358/entry/0) "О прокуратуре РФ" неоднократно вносились дополнения и изменения федеральными законами и постановлениями Конституционного Суда РФ, что обусловлено интенсивной работой по совершенствованию деятельности органов прокуратуры. В прокуратуре, первой из государственных институтов, были образованы структуры в федеральных округах, что сделало возможной резкую активизацию работы по формированию единого общероссийского правового пространства. Организационные перемены коснулись также деятельности прокуратуры по обеспечению законности в экономической и социальной сферах, на транспорте, досудебной и судебной стадиях уголовного судопроизводства, в гражданском и арбитражном процессе и других направлениях. Реализованы меры по усилению роли и ответственности среднего звена системы - прокуратур субъектов РФ. В этих целях в подчинение прокуроров субъектов переданы система транспортных прокуратур и надзор за исполнением законов таможенными органами. Оптимизация структур этих специализированных прокуратур позволила включить их деятельность в общее направление работы по укреплению законности на соответствующей территории.

Значительные изменения в структуре и деятельности прокуратуры в последнее время были обусловлены созданием такого органа, как Следственный комитет Российской Федерации при Прокуратуре РФ, последующим выделением его в самостоятельную структуру и передачей ему ряда полномочий по уголовному преследованию.

Передача функций уголовного преследования Следственному комитету создала необходимые условия для эффективной реализации полномочий прокуроров по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, усиления взаимодействия следственных органов с органами прокуратуры РФ, позволяет повысить объективность следствия, тем самым обеспечивая законность в сфере уголовного судопроизводства и неукоснительное соблюдение конституционных прав граждан[\*(11)](http://study.garant.ru/#/document/58093121/entry/10011). В целом произошедшие преобразования в структуре органов прокуратуры, ограничение изначально не свойственной прокуратуре функции уголовного преследования, позволяют по-новому взглянуть на ее статус, когда прокуратура вновь становится исключительно надзорным органом, обеспечивающим верховенство закона, единство и укрепление законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Таким образом, современная российская прокуратура имеет огромный исторический опыт эффективной работы по надзору за исполнением законов и поддержанию обвинения в судах. Нынешний статус, перечень функций и круг полномочий прокуратуры в целом соответствуют стоящим перед ней задачам и реалиям современного этапа развития российского общества. Однако это не значит, что система органов прокуратуры не нуждается в совершенствовании. Прокуратура должна развиваться, прежде всего, с учетом исторической цели и хода построения правового государства.

Глава 3. Прокурорский надзор как вид государственной деятельности: понятие, сущность

§ 3.1. Сущность и значение прокурорского надзора

Прокурорский надзор - это самостоятельный обособленный вид государственной деятельности, реализуемый особым субъектом - централизованной единой системой органов прокуратуры, путем осуществления от имени Российской Федерации надзора за соблюдением законности на всей территории РФ.

Прокурорский надзор как вид государственной деятельности обладает и своим особым предметом. Согласно [ст. 21](http://study.garant.ru/#/document/10164358/entry/61) Федеральный закон "О прокуратуре РФ" предметом прокурорского надзора являются соблюдение [Конституции](http://study.garant.ru/#/document/10103000/entry/0) РФ и исполнение законов, действующих на территории РФ, федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Понятие прокурорского надзора тесно связано с понятием "законность", поскольку законность обеспечивается благодаря осуществлению прокуратурой надзора за соблюдением действующего законодательства в различных сферах деятельности общества и государства. Сущность законности заключается в строгом и неуклонном соблюдении и исполнении всеми субъектами действующего законодательства. Прокурорский надзор обеспечивает это неуклонное и строгое соблюдение и исполнение законодательства. На всей территории России необходимо единство законности, одинаковое ее понимание и осуществление, и единственным органом государства, способным обеспечить это единство, является прокуратура, для чего она была создана, и в этом состоит ее главная задача.

Прокурорский надзор имеет существенное значение и в профилактике правонарушений, поскольку именно с помощью надзора достигается не только надлежащее исполнение законов, но выявление готовящихся правонарушений на ранних стадиях их формирования. Прокурорский надзор играет важную роль в защите прав человека и гражданина в различных сферах жизнедеятельности. Так, в сфере трудовых правоотношений прокуратура, защищая и охраняя трудовые права граждан, опротестовывает незаконные приказы, распоряжения и другие акты, ущемляющие трудовые права граждан, вносит представления, возбуждает гражданские дела и производство об административных правонарушениях. По материалам прокуратуры преступившие закон работодатели привлекаются к дисциплинарной, уголовной ответственности.

В сфере защиты нарушенных жилищных прав граждан прокуроры направляют в суд иски, вносят протесты на незаконные правовые акты, принятые по вопросам [жилищного законодательства](http://study.garant.ru/#/document/12138291/entry/0).

Незащищенной категорией населения продолжают оставаться пенсионеры. Результаты проверок свидетельствуют о том, что многие гарантированные льготы для них оказываются декларативными. Распространены случаи непредоставления им жилья, бесплатных лекарств, гарантированного перечня медицинских услуг. В связи с указанными нарушениями прокуратурой рассматриваются и разрешаются жалобы и заявления граждан, чьи права нарушены.

Прокуратура, осуществляя прокурорский надзор, выявляет многочисленные нарушения прав несовершеннолетних. За нарушение законодательства о защите прав и интересов несовершеннолетних, по материалам прокуратуры, к дисциплинарной и административной ответственности привлекаются должностные лица, возбуждаются уголовные дела.

Активизирована надзорная деятельность прокуратуры в сфере административной юстиции. Прокуроры уделяют особое внимание выявлению нарушений законности, допускаемых должностными лицами уполномоченных государственных структур. В целях устранения допущенных нарушений законов прокуратура вносит представления, привлекает виновных должностных лиц к административной ответственности, осуществляет иные полномочия по устранению нарушений законности.

Большое значение прокурорский надзор имеет и в сфере гражданского судопроизводства. Весомым аргументом в пользу этого утверждения является огромное количество обращений граждан, поступающих ежегодно в органы прокуратуры, за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав.

Необходимость повышения качества судебных решений обусловливает целесообразность обеспечения тесного взаимодействия между судами и прокуратурой, в том числе по обязательствам, вытекающим из положений [Европейской конвенции](http://study.garant.ru/#/document/2540800/entry/0) о защите прав человека и основных свобод. Главной целью при этом является создание подлинных гарантий для обеспечения законности и правопорядка, а также осуществление эффективной защиты прав и свобод человека и формирующегося гражданского общества.

Без надзорных полномочий прокуратуры и ее возможностей устранение нарушений законов значительно осложнилось бы, а для граждан доступ к государственной защите от правового произвола был бы крайне затруднен. Осуществляя от имени Российской Федерации надзор за соблюдением [Конституции](http://study.garant.ru/#/document/10103000/entry/0) РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ; за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; за исполнением законов судебными приставами, администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу; уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством; координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; участвуя в рассмотрении дел судами или в правотворческой деятельности, органы прокуратуры преследуют при этом главную цель - всемерную защиту прав и свобод человека и гражданина.

В то же время, исходя из положений Федерального закона "О прокуратуре РФ", можно говорить о прокурорском надзоре в узком и широком смысле слова. В широком смысле слова прокурорский надзор представляет собой специфическую государственную деятельность, осуществляемую органами прокуратуры, которая играет активную роль в охране и защите прав и свобод граждан, интересов общества и государства, укреплении законности и правопорядка, способствуя становлению и развитию демократического правового государства. Узкое понимание словосочетания "прокурорский надзор" проистекает из положений [раздела III](http://study.garant.ru/#/document/10164358/entry/300) Федерального закона "О прокуратуре РФ", в который включены лишь отдельные направления деятельности прокуратуры по надзору за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

§ 3.2. Основные направления деятельности прокуратуры. Краткая характеристика

Рассматривая прокурорский надзор в качестве вида государственной деятельности, представляющий собой, как это следует из буквального толкования [ч. 1 ст. 1](http://study.garant.ru/#/document/10164358/entry/101) Федерального закона "О прокуратуре РФ", основную функцию органов прокуратуры, термин "функция" (от лат. funktio) означает круг деятельности, назначение, а также содержание самой деятельности[\*(12)](http://study.garant.ru/#/document/58093121/entry/10012). Следовательно, функция есть не что иное, как определенное направление деятельности. Подобной точки зрения придерживаются и авторы учебной литературы по прокурорскому надзору, определяя функцию прокуратуры как вид деятельности прокуратуры, который предопределяется ее социальным предназначением, выражается в ее задачах, характеризуется определенным предметом ведения, а также направлен на решение этих задач и требует использования присущих ему полномочий и правовых средств[\*(13)](http://study.garant.ru/#/document/58093121/entry/10013). Таким образом, основной функцией прокуратуры выступает надзор за соблюдением [Конституции](http://study.garant.ru/#/document/10103000/entry/0) РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ.

Прокурорский надзор, как основная, определяющая функция прокуратуры, реализуется в конкретных направлениях деятельности, перечисленных в [ч. 2 ст. 1](http://study.garant.ru/#/document/10164358/entry/102) Федерального закона "О прокуратуре РФ", которые в научной правовой литературе именуются как "подфункции" функции надзора за исполнением законов.

Учитывая изложенное, исходя из положений [ч. 2 ст. 1](http://study.garant.ru/#/document/10164358/entry/102) Федерального закона "О прокуратуре РФ", основными направлениями деятельности или подфункциями[\*(14)](http://study.garant.ru/#/document/58093121/entry/10014) прокуратуры выступают:

во-первых, надзор за исполнением законов, включая:

надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина;

надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

надзор за исполнением законов судебными приставами;

надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. Данные подвиды, подфункции деятельности по надзору принято называть отраслями прокурорского надзора;

во-вторых, уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством РФ;

в-третьих, участие прокуроров в рассмотрении дел судами;

в-четвертых, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

в-пятых, участие в правотворческой деятельности;

в-шестых, выпуск специальных изданий.

Все перечисленные направления деятельности прокуратуры (подфункции) тесно связаны между собой и служат единой цели - обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, в своей совокупности образуя особый, специфический вид государственной деятельности - прокурорский надзор.

Основным направлением деятельности российской прокуратуры является надзор за исполнением законов, а в зависимости от сфер правовых отношений, в которых осуществляется деятельность прокуратуры (сферы исполнительно-распорядительной деятельности органов управления, органов предварительного следствия, исполнения судебных решений и др.) надзор подразделяется на отрасли (направления), которые находятся в системной взаимосвязи и взаимообусловленности. Содержание подфункции прокурорского надзора предполагает наблюдение за законностью решений должностных лиц органов власти и управления, хозяйствующих субъектов, объединений, затрагивающих права и законные интересы граждан, общества и государства, а также принятие мер к устранению нарушений законов и способствующих им обстоятельств, восстановлению нарушенных прав и привлечению виновных к ответственности. Вскрыв нарушение, прокуратура сама его не устраняет, а передает дело на рассмотрение соответствующего государственного органа или суда. Ввиду этого прокуратура не должна подменять другие государственные органы, а осуществлять надзор за тем, как эти органы выполняют возложенные на них законом обязанности по обеспечению и контролю за исполнением законов всеми органами, организациями и гражданами, на которых распространяется их компетенция.

Подфункцией или направлением деятельности прокуратуры является уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством РФ. Согласно [ст. 21](http://study.garant.ru/#/document/12125178/entry/21), [37](http://study.garant.ru/#/document/12125178/entry/37) УПК РФ прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах своей компетенции осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. В каждом случае обнаружения признаков преступления прокурор должен принять предусмотренные УПК РФ меры по установлению события преступления, изобличению лица или лиц, виновных в совершении преступления. При этом требования, поручения и запросы прокурора, предъявленные в пределах его полномочий, обязательны для исполнения всеми учреждениями, предприятиями, организациями, должностными лицами и гражданами. Кроме того, после возбуждения уголовного дела прокурор вправе заключить с подозреваемым или обвиняемым досудебное соглашение о сотрудничестве.

Рассматриваемая подфункция реализуется посредством осуществления прокуратурой ряда полномочий, среди которых: проведение проверок исполнения требований закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях; вынесение постановлений о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства; право требования от органов дознания и следственных органов устранения нарушений, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия; дача согласия и письменных указаний дознавателям о направлении расследования, производстве процессуальных действий, на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения; истребование и проверка законности и обоснованности решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела и принятие по ним решений; отмена незаконных или необоснованных постановлений нижестоящих прокуроров, дознавателей, отстранение последнего от дальнейшего производства расследования; утверждение постановления дознавателя о прекращении производства по уголовному делу, а также обвинительного заключения или обвинительного акта по уголовному делу и др.

Учитывая происходящие в законодательстве изменения, можно говорить о том, что постепенно рассматриваемая подфункция трансформируется в одну из подотраслей надзорной подфункции - надзор за соблюдением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие.

Еще одним направлением прокурорской деятельности выступает участие прокурора в рассмотрении дел судами, которое подразделяется на два подвида:

участие прокурора в рассмотрении гражданских, уголовных, арбитражных и административных дел;

оспаривание незаконных решений, приговоров, определений и постановлений суда.

В ходе судебного производства по уголовному делу прокурор поддерживает государственное обвинение, обеспечивая его законность и обоснованность. Основная задача государственного обвинителя заключается в том, чтобы, всемерно содействуя установлению судом объективной истины для вынесения объективного приговора, в судебной речи убедительно аргументировать основания назначения лицу, совершившему общественно опасные деяния против охраняемых законом прав и свобод человека и гражданина, такого уголовного наказания, которое служило бы в целях предупреждения совершения новых преступлений, его исправлению и восстановлению социальной справедливости по отношению к жертвам преступных деяний[\*(15)](http://study.garant.ru/#/document/58093121/entry/10015). Прокурор предъявляет или поддерживает предъявленный по уголовному делу гражданский иск, если этого требует охрана прав и интересов несовершеннолетних, лиц, признанных недееспособными либо ограниченно дееспособными, лиц, которые по иным причинам не могут сами защищать свои права или государственные интересы.

В суде первой инстанции, как правило, принимают участие должностные лица прокуратуры, осуществляющие надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия. Участие прокурора в ходе предварительного слушания обязательно, поскольку на этом этапе уголовного судопроизводства могут быть заявлены и разрешены ходатайства об исключении доказательств, о возвращении уголовного дела прокурору, о прекращении уголовного дела или уголовного преследования. До начала судебного заседания прокурорские работники должны тщательно готовиться к участию в процессе: детально изучать материалы уголовного дела, объективно оценивая в совокупности все собранные доказательства, как уличающие, так и оправдывающие обвиняемого, своевременно вырабатывать тактику представления суду доказательств и опровержения доводов стороны защиты. В рассмотрении уголовных дел по существу, с вынесением по первой инстанции приговоров прокуроры действуют на началах состязательности и равноправия сторон, что является одной из важнейших гарантий справедливого демократического правосудия, без которого не может быть подлинной законности. Если в ходе судебного разбирательства государственный обвинитель придет к убеждению, что представленные доказательства не подтверждают предъявленное подсудимому обвинение, то он отказывается от обвинения и излагает суду мотивы отказа.

Активная позиция и профессионализм государственного обвинителя являются решающим фактором в обеспечении неотвратимости наказания за совершенное преступление. При определении своей позиции относительно наказания прокуроры должны руководствоваться исключительно требованиями закона о его соразмерности и справедливости с учетом характера и степени общественной опасности преступления, личности виновного, а также обстоятельств, смягчающих и отягчающих наказание.

При необходимости, обусловленной особенностями дела, могут создаваться достаточные в количественном отношении группы государственных обвинителей с утверждением их состава распоряжениями заместителей Генерального прокурора РФ или тех прокуроров субъектов РФ и соответствующих военных прокуроров, которым поручено организовать поддержание государственного обвинения.

Участие прокуроров обязательно и в судебных заседаниях при рассмотрении судом вопросов, связанных с передачей лица, осужденного к лишению свободы, для отбывания наказания в государстве, гражданином которого оно является, а также при рассмотрении судом жалоб иностранных граждан и лиц без гражданства, обвиняемых в совершении преступления или осужденных судом иностранного государства, на решения об их выдаче.

Для повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание, обязательное участие прокуроров требуется в судебных заседаниях при рассмотрении судами вопросов об условно-досрочном освобождении осужденных от отбывания наказания и замене неотбытой части наказания более мягким и своевременное обжалование в кассационном порядке каждого незаконного и необоснованного решения суда. В судебных заседаниях при рассмотрении судами данных вопросов принимают участие прокуроры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, а в случаях их отсутствия либо отдаленности - соответствующим прокурорам территориальных прокуратур.

Обеспечению законности в сфере экономики, социальной сфере, в защите прав граждан, публичных интересов в значительной мере способствует участие прокуроров в гражданском и арбитражном процессах. Такое участие дает ощутимые результаты, выражающиеся в восстановлении нарушенных прав граждан и в других общезначимых ценностях. Гражданским процессуальным и арбитражным процессуальным законодательством прокурор наделен статусом лица, участвующего в деле, что предоставляет ему широкий объем процессуальных прав, за исключением права на заключение мирового соглашения и обязанности по уплате судебных расходов. В силу специфического процессуального положения прокурору, принимающему участие в процессе, не может быть предъявлен встречный иск, хотя в законодательстве и нет прямого указания на это.

В гражданском процессе прокурор обращается в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов РФ, субъектов РФ, муниципальных образований. В исковом заявлении, предъявляемом прокурором в защиту интересов РФ, субъектов РФ, муниципальных образований или в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, должно быть указано, в чем конкретно заключаются их интересы, какое право нарушено, а также должна содержаться ссылка на закон или иной нормативный правовой акт, предусматривающий способы защиты этих интересов.

Прокурор также может вступить в уже начавшийся процесс для дачи заключения по таким важным категориям гражданских дел, как выселение, восстановление на работе, возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью, а также в иных случаях, предусмотренных федеральными законами, в целях осуществления возложенных на него полномочий.

При обращении в суд с заявлением прокуроры должны учитывать, что в соответствии со [ст. 56](http://study.garant.ru/#/document/12128809/entry/5601) ГПК РФ каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основания своих требований и возражений, обеспечивать полноту и аргументированность заявлений с представлением исчерпывающих доказательств.

При рассмотрении судами гражданских дел, имеющих особое значение для защиты интересов Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, личное участие принимают прокуроры субъектов РФ, приравненные к ним военные и иные специализированные прокуроры, а также их заместители.

Прокурор также имеет право участвовать в рассмотрении дел об административных правонарушениях, представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела. Прокурор извещается о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним, а также дела об административном правонарушении, возбужденного по инициативе прокурора.

В арбитражном процессе круг дел, по которым прокурор может обратиться в арбитражный суд с заявлением, небольшой, но значимый. В соответствии с [ч. 1 ст. 52](http://study.garant.ru/#/document/12127526/entry/5201) АПК РФ прокурор вправе обратиться в арбитражный суд:

с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, затрагивающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

с исками о признании недействительными сделок и о применении последствий недействительности ничтожной сделки, совершенных органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия РФ, доля участия ее субъекта или доля участия муниципальных образований.

Работа органов по подготовке, предъявлению и поддержанию исков и заявлений в арбитражных судах строится в тесном взаимодействии подразделений Генеральной прокуратуры РФ, прокуратур субъектов РФ и приравненных к ним прокуратур, их подразделений, городских и районных прокуратур. Прокуроры городов, районов во всех необходимых случаях при выявлении правонарушений в сфере экономики должны инициировать обращения в арбитражные суды (сбор материалов и подготовка проектов исковых заявлений (заявлений)).

**Менеджеру, студенту, преподавателю**

**БЕСПЛАТНО по экономике и менеджменту:**

[Электронная библиотека учебников](http://учебники.информ2000.рф/)

[Материалы для самообразования и рефератов](http://учебники.информ2000.рф/povyshenie-kvalifikacii-rukovoditelei.htm)

[Готовые дипломы](http://учебники.информ2000.рф/diplom.htm)

**А также**

[Копирайтинг и рерайтинг](http://учебники.информ2000.рф/rerait-diplom.htm)

|  |
| --- |
| НАПИСАНИЕ на ЗАКАЗ:  1. Дипломы, курсовые, рефераты...  2. Диссертации и научные работы  3. Школьные задания  Онлайн-консультации  Любая тематика, в том числе КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО, техника, менеджмент, биология, финансы…  Приглашаем авторов  <http://учебники.информ2000.рф/napisat-diplom.shtml>  УЧЕБНИКИ, ДИПЛОМЫ, ДИССЕРТАЦИИ –  На сайте электронной библиотеки  [www.учебники.информ2000.рф](http://www.учебники.информ2000.рф) |

|  |  |
| --- | --- |
| [**СТУДЕНЧЕСКИЕ и АСПИРАНТСКИЕ РАБОТЫ на ЗАКАЗ**](http://учебники.информ2000.рф/napisat-diplom.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**КНИЖНЫЙ МАГАЗИН**](http://учебники.информ2000.рф/chitai.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**ТОВАРЫ для ХУДОЖНИКОВ и ДИЗАЙНЕРОВ**](http://учебники.информ2000.рф/kar.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**АУДИОЛЕКЦИИ**](http://учебники.информ2000.рф/lectr.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**IT-специалисты: ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ**](http://учебники.информ2000.рф/otu.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**ФИТНЕС на ДОМУ**](http://учебники.информ2000.рф/fit1.shtml) |  |