

**Министерство образования и науки Российской Федерации**  
**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение**  
**высшего профессионального образования**  
**КУБАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
**Кафедра уголовного процесса**

Допустить к защите  
«\_\_»\_\_\_\_2013г  
Научный руководитель  
к.ю.н. доцент Петрикин В.Ю.

---

**КУРСОВАЯ РАБОТА**  
**ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
**ЕЁ СТРУКТУРА**

Работу выполнила \_\_\_\_\_ Абрעדж Р.М.

Курс 1 ЗФО правоохранительная деятельность факультет юридический

Нормоконтролер \_\_\_\_\_ Петрикин В.Ю

Краснодар 2013

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
1. ОСНОВНЫЕ ИСТОРИЧЕСКИЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ПРОКУРАТУРЫ.....	5
2. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ В ПОНЯТИИ.....	9
2.1. Структура генеральной прокуратуры .....	9
2.2. Кадры органов и учреждений прокуратуры.. ..	14
2.3. Принципы деятельности прокуратуры.....	16
2.4. Функции прокуратуры.....	18
2.5. Некоторые проблемы современной прокуратуры РФ.....	22
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	28
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ .....	29

## Введение

Прокурор... Как понимают жители Российской Федерации статус, основные функции этого должностного лица? Первое, что приходит на ум жителям России - «обвинитель» (или «государственный обвинитель»). Другие, немного подумав, отвечают - «законник», тогда напрашивается вопрос: «А адвокат разве не законник?»

Так кто же такой прокурор на самом деле? Слова «прокурор», «прокуратура» имеют своим корнем латинское «procurator», что буквально означает: «забочусь», «управляю». (Сухарев А. Я. Юридический энциклопедический словарь. - М.: Сов.энциклопедия, 1984. С.302.)

В январе 1992г. был принят Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (далее ФЗ «О прокуратуре»). ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.11.1995 N 168-ФЗ// Собрание Законодательства Российской Федерации. - 1995. - N47. - ст.4472. В соответствии с ним прокуратура - это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на её территории законов, а так же исполняющая иные функции. Назначение прокуратуры - в обеспечении верховенства закона, укреплении законности, защите прав и свобод человека и гражданина, охране юридическими средствами интересов общества и государства.

А в современных условиях функционирования прокуратуры все более актуальной становится проблема изучения вопросов прокурорского надзора в России. В курсовой работе будет использоваться термин прокурорский надзор, поскольку на данный момент во всех законодательных актах используется именно он. В частности, в законах Российской Федерации о прокуратуре РФ, в приказах Генеральной прокуратуры и других применен именно этот термин. Вопрос о прокурорском надзоре приобрел актуальность в связи с тем, что прокуратура в системе правоохранительных органов занимает одно из важнейших мест. Как орган высшего надзора за точным и единообразным исполнением законов прокуратура направляет свою деятельность на всемерное укрепление законности и правопорядка, охрану прав и законных интересов граждан, на воспитание должностных лиц и граждан в духе добросовестного исполнения своих конституционных обязанностей. А произошедшие в конце XX века в стране политические и социально-экономические преобразования, реформирование государственного аппарата, качественные изменения

общественной жизнедеятельности неминуемо затронули деятельность прокуратуры. Возникший в прокурорской практике целый комплекс проблемных вопросов, связанных с более четким определением специфики предмета и пределов прокурорского надзора, разработкой современных наиболее оптимальных и эффективных организационно-методических и тактических норм, обеспечивающих своевременное выявление, устранение и предупреждение правонарушений, вызвал острую необходимость глубокой теоретической разработки проблем прокурорского надзора за исполнением законов в деятельности органов государственного контроля. Решение указанных вопросов требует системного подхода в исследовании направлений прокурорской деятельности в их единстве, взаимосвязи, взаимозависимости и взаимодополняемости по различным направлениям. На современном этапе развития общества в свете задачи построения правового государства необходима широко исследованная и глубоко разработанная научная концепция дальнейшего реформирования органов и учреждений Российской прокуратуры в аспекте совершенствования ее надзорной функции.

Объектом работы является комплекс правоотношений, лежащих в основе реализации полномочий прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов в Российской Федерации, а также совокупность проблемных ситуаций при реализации прокурорского надзора, требующих разрешения.

Предметом - роль прокуратуры в сфере обеспечения законности и направления совершенствования организации прокурорского надзора за исполнением законов.

Цель работы: отобразить главные аспекты такого понятия, как Генеральная прокуратура. Показать роль и место прокурорского надзора в становлении правового государства. Но поскольку невозможно охватить все частности и детали в деятельности прокуратуры, то речь в курсовой работе пойдет о наиболее важных моментах.

Задачи:

найти и проанализировать ряд материалов по теме «Генеральная прокуратура Российской Федерации».

изучить современные проблемы Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

представить данные по изученным материалам.

## 1. Основные исторические этапы развития Российской прокуратуры

Фундамент современной российской прокуратуры закладывался Петром I, который учредил прокуратуру в России 12 января 1722 года. В Именном Высочайшем Указе Петра 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. При создании прокуратуры Петром I перед ней ставилась задача «уничтожить или ослабить зло, проистекающее из беспорядков в делах, неправосудия, взяточничества и беззакония». (Звягинцев А.Г. и Орлов Ю.Г. Око государево. Российские прокуроры. XVIII век. - М.: Российская политическая энциклопедия, 1994г.)

18 января император Петр I назначил графа Павла Ивановича Ягужинского первым Генерал-прокурором Сената. Представляя сенаторам Генерал-прокурора, Петр I сказал: «Вот око мое, коим я буду все видеть». Эта же мысль нашла свое отражение и в Указе от 27 апреля 1722 года «О должности Генерал-прокурора»: «И понеже сей чин - яко око наше и стряпчий о делах государственных». Указ устанавливал основные обязанности и полномочия Генерал-прокурора по надзору за Сенатом и руководству подчиненными органами прокуратуры.

Екатерина II придавала должности генерал-прокурора исключительно важное значение. В 1764 году, при вступлении в должность генерал-прокурора, князь Александр Алексеевич Вяземский получил от императрицы собственноручно написанное ею «секретнейшее наставление», в котором не очерчивались какие-либо границы его служебных обязанностей, а давались принципиальные установки его взаимоотношений с Сенатом и сенаторами, обращалось внимание на те вопросы, которым он должен был уделить внимание в первую очередь. Так, например, императрица предложила тщательно следить за «циркуляцией денег» в государстве, досконально вникнуть в дело о «выписывании серебра», продумать вопрос об ограничении кормчества, в котором, по её словам, столько виноватых, что пришлось бы наказывать целые провинции.

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 года, генерал-прокурор стал одновременно и министром юстиции. Судебная реформа 1864 года установила «Основные начала судебных преобразований», которые в части, касающейся судеоустройства, определяли, что «при судебных местах необходимы особые прокуроры, которые по множеству и трудности возлагаемых на них занятий, должны иметь товарищей», а так же констатировали, что «власть обвинительная отделяется от судебной».

24 ноября 1917 года высшим органом власти в стране - Советом Народных Комиссаров был принят Декрет о суде №1, согласно которому были упразднены существовавшие до Октябрьской революции суды, институты судебных следователей, прокурорского надзора, а также присяжной и частной адвокатуры. Декреты Советской власти. Т.I. - М.: Гос. издательство политической литературы, 1957г. Их функции взяли на себя вновь созданные народные суды, а также революционные трибуналы. Для производства предварительного следствия были образованы особые следственные комиссии.

Уже в 1922 году, 28 мая было принято Положение о прокурорском надзоре, Положение о прокурорском надзоре от 28.05.1922 // СУ РСФСР. - 1922. - № 36. - ст.424. согласно которому в составе Народного комиссариата (наркомата) юстиции была учреждена Государственная Прокуратура. При этом на прокуратуру были возложены следующие функции:

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

непосредственное наблюдение за деятельностью следственных органов дознания в области раскрытия преступлений, а также за деятельностью органов

Государственного Политического Управления;

поддержание обвинения на суде;

наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей.

23 ноября 1923 года была образована Прокуратура Верховного суда Союза ССР. 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.

После учреждения Прокуратуры Верховного суда Союза ССР, в стране начали функционировать две системы, организационно не связанные между собой: названная прокуратура и прокуратуры союзных республик в системе наркоматов юстиции.

20 июня 1933 года была образована Прокуратура Союза ССР, на которую возлагались: Постановление ЦИК и СНК СССР от 20.06.1933 // СЗ СССР. - 1933. - № 40. - ст. 239 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 народных комиссариатов юстиции, все прокурорские органы оказались объединены под единым оперативным руководством. Прокуратуру Верховного суда Союза ССР упразднили.

Законом, принятым Верховным Советом СССР 19 марта 1946г. Прокурору СССР присвоено наименование Генеральный прокурор СССР (СЗ СССР от 19.03.1946, ст.113-117 Конституция СССР 05.12.1936).

28 декабря 1955 года было утверждено Положение о прокурорском надзоре в СССР, которое впервые четко конкретизировало основные функции высшего надзора по всем его отраслям. Указ Президиума Верховного Совета

СССР об утверждении «Положение о прокурорском надзоре в СССР» от 24.05.1955 // ВВС СССР. - 1955. - №9. - ст. 222.

30 ноября 1979 года был принят Закон о прокуратуре СССР, в котором впервые законодательно закреплялось то, что органы прокуратуры составляют единую и централизованную систему - прокуратуру СССР, возглавляемую Генеральным прокурором СССР, с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим. Закон СССР «О прокуратуре СССР» от 30.11.1979 // ВВС СССР. - 1979. - № 49. - ст.843.



## **2. Общие положения в понятии**

### **2.1. Структура Генеральной прокуратуры**

Генеральный прокурор Российской Федерации руководит системой прокуратуры Российской Федерации. В этих целях действует возглавляемая им Генеральная прокуратура РФ. Генеральный прокурор имеет первого заместителя и заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Генерального прокурора РФ.

В Генеральной прокуратуре РФ образуется Коллегия в составе Генерального прокурора РФ (председатель), его первого заместителя и заместителей (по должности), других прокурорских работников, назначаемых Генеральным прокурором.

Структуру Генеральной прокуратуры составляют главные управления, управления и отделы, возглавляемые начальниками -старшими помощниками Генерального прокурора РФ. В этих подразделениях работают старшие прокуроры и прокуроры, старшие прокуроры-криминалисты и прокуроры-криминалисты, а также старшие следователи по особо важным делам - Генеральный прокурор РФ имеет также советников и помощников по особым поручениям.

Генеральный прокурор РФ в пределах выделенной штатной численности и фонда оплаты труда устанавливает штаты и структуру Генеральной прокуратуры, определяет полномочия структурных подразделений. Каждое из этих подразделений действует в соответствии с положением о нем, утвержденным Генеральным прокурором РФ.

Структура Генеральной прокуратуры, иных прокуратур динамична. Она изменяется в соответствии с изменениями задач, функций прокуратуры, приоритетов в ее деятельности.

В результате ряда преобразований структуры Генеральной прокуратуры РФ в ней создано Управление по надзору за соблюдением федерального законодательства, в которое входят:

отдел по надзору за соблюдением федерального законодательства, прав и свобод граждан;

отдел по надзору за исполнением законов в экологической сфере, на транспорте и в оборонном комплексе;

отдел по надзору за исполнением таможенного законодательства;

отдел по надзору за исполнением налогового законодательства и законодательства в сфере предпринимательства.

Главное следственное управление возглавляет заместитель Генерального прокурора РФ. Кроме того, в состав Генеральной прокуратуры РФ в 2000г. входили такие подразделения, как: управление криминалистического обеспечения; управление кадров; управление по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов; управление организации работы, статистики и делопроизводства; управление по надзору за исполнением налогового законодательства; управление по надзору за законностью судебных постановлений по уголовным делам; управление за законностью постановлений судов по гражданским делам; управление по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел; управление по обеспечению участия прокуроров в гражданском процессе; управление по обеспечению участия прокуроров в арбитражном процессе; управление по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенных органах; управление по делам несовершеннолетних и молодежи; управление правового обеспечения, в состав которого входят отдел по работе с законопроектами и отдел систематизации законодательства; организационное управление, состоящее из секретариата Генерального прокурора РФ; второе управление (организация и осуществление надзора на объектах оборонного комплекса и специализированных военно-строительных и иных формирований), международно-правовое управление; управление по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний; управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности; управление по надзору за исполнением налогового законодательства; отдел реабилитации жертв политических репрессий.

В состав Генеральной прокуратуры РФ входит на правах структурного подразделения Главная военная прокуратура, возглавляемая заместителем Генерального прокурора РФ - Главным военным прокурором.

В состав Генеральной прокуратуры входило Главное управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности и

межнациональных отношениях на Северном Кавказе. Возглавлял это Главное управление заместитель Генерального прокурора РФ.

Структура аппарата Генеральной прокуратуры РФ непосредственно связана с изменениями в системе федерального управления на территории Российской Федерации. Указом Президента РФ от 13 мая 2000г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» Указ Президента «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в Федеральных округах» от 13.06.2000 № 849-УП//Собрание Законодательства Российской Федерации.- 2000.- №20.- ст. 2112. образованы на территории страны семь федеральных округов. Федеральные органы образовали в этих округах соответствующие структуры с центрами в Москве, Санкт-Петербурге, Ростове, Нижнем Новгороде, Екатеринбурге, Новосибирске и Хабаровске. Приказом Генерального прокурора РФ от 5 июня 2000г. образованы управления Генеральной прокуратуры РФ в федеральных округах. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Об образовании управлений Генеральной прокуратуры РФ в федеральных округах» от 5.06.2000 №98. (Документ опубликован не был.) Эти управления расположены непосредственно в центрах федеральных округов. На них возложено: координация деятельности всех правоохранительных органов, находящихся в пределах федерального округа, по борьбе с преступностью; надзор за исполнением законов федеральными органами: находящимися в пределах федерального округа, органами контроля, их должностными лицами; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами, органами контроля, их должностными лицами; надзор за исполнением законов федеральными органами в округах, осуществляющими предварительное следствие, дознание и оперативно-розыскную деятельность, а также региональными управлениями по борьбе с организованной преступностью, региональными отделами следственного комитета при МВД РФ; расследование уголовных дел о наиболее опасных и общественно значимых преступлениях.

В состав Генеральной прокуратуры РФ входит ряд подразделений обеспечивающего характера. К ним относятся: управление по рассмотрению писем и приему граждан; секретариат; управление делами; центр информации и общественных связей; финансово-хозяйственное управление; управление по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и безопасности; мобилизационной работе; управление делами; первый отдел.

В Генеральной прокуратуре РФ действует научно-консультативный совет для рассмотрения вопросов, связанных с организацией и деятельностью органов прокуратуры. Организационная структура Генеральной прокуратуры РФ в максимальной мере приближена к целям выполнения возложенных на прокурорскую систему функций. С одной стороны, Генеральный прокурор РФ и подчиненный ему центральный аппарат прокуратуры выполняют все возложенные на прокуратуру функции, на федеральном уровне (надзор за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами и др.). Генеральная прокуратура вправе осуществлять надзор за исполнением законов представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации. С другой стороны, Генеральная прокуратура реально осуществляет по поручениям Генерального прокурора, решениям коллегии руководство деятельностью единой централизованной прокурорской системой. В этих целях изучается надзорная и следственная практика, оперативно отслеживается информация о состоянии законности в регионах, деятельности органов прокуратуры по ее укреплению. На основе полученных данных издаются приказы, указания, распоряжения, инструкции Генерального прокурора РФ, обязательные для исполнения всеми органами прокуратуры.

Аппарат Генеральной прокуратуры РФ является интегрированным руководителем прокурорской системы. Его подразделения осуществляют оперативное руководство и контроль, в пределах своей компетенции, за деятельностью прокуратур субъектов Федерации, приравненных к ним специализированных прокуратур, а также иных нижестоящих органов прокуратуры. Полномочия прокуроров различных уровней в сфере предварительного следствия и в судопроизводстве регламентируются Федеральным законом о прокуратуре РФ (ФЗ «О прокуратуре»), а также соответствующим отраслевым законодательством.

При Генеральной прокуратуре РФ состоят научные и образовательные учреждения: Научно-исследовательский институт проблем укрепления законности и правопорядка, Институт повышения квалификации руководящих кадров органов прокуратуры (г. Москва), Институт повышения квалификации прокурорских работников (г. Иркутск), Юридический институт прокуратуры РФ (г. Санкт-Петербург).

Генеральный прокурор РФ назначает на должность и освобождает от должности директоров (ректоров) научных и образовательных учреждений системы прокуратуры РФ и их заместителей. Научные и образовательные

учреждения системы прокуратуры действуют в соответствии с положениями (уставами) о них, утверждаемыми Генеральным прокурором РФ.

Структура Генеральной прокуратуры РФ регулярно приводится в соответствие с изменениями, происходящими в политической, экономической, социальной и иных сферах деятельности в Российской Федерации, и регулирующим эти изменения законодательством.

## **2.2. Кадры органов и учреждений прокуратуры**

Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» установлены требования к лицам, назначаемым на должности прокуроров и следователей, условия порядок их приема на службу.

Прокурорами и следователями могут быть граждане Российской Федерации, имеющие высшее юридическое образование, обладающие необходимыми профессиональными и моральными качествами, способные по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них служебные обязанности.

Не может быть принято на службу лицо, если оно: имело или имеет судимость, имеет заболевание, препятствующее исполнению служебных обязанностей; состоит в близком родстве или свойстве с работником прокуратуры, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью; отказывается от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну.

Устанавливается определенный возрастной и профессиональный ценз. Для должности прокурора города или района: возраст - не моложе 25 лет и стаж работы в органах прокуратуры - не менее трех лет; для прокуроров субъекта Российской Федерации и приравненных к ним возраст - 30 лет, стаж работа - не менее пяти лет стажа работы в прокуратуре.

Прокуроры субъектов РФ назначаются на должность Генеральным прокурором по согласованию с органами государственной власти субъекта Федерации без указания срока их полномочий. Освободить от должности их может только Генеральный прокурор. Все остальные руководители прокуратур (районных, городских и приравненных к ним военных и специализированных прокуратур, а также руководители военных прокуратур округов, иных специализированных прокуратур областного звена) назначаются и

освобождаются от должности Генеральным прокурором. Срок их полномочий не устанавливается.

Прокурорскому работнику выдается служебное удостоверение, подтверждающее его личность, классный чин и должность, а также право на ношение и хранение боевого ручного стрелкового оружия.

Установлены следующие классные чины и соответствующие им воинские звания:

младший юрист, младший лейтенант юстиции;

юрист 3-го класса, лейтенант юстиции;

юрист 2-го класса, старший лейтенант юстиции;

юрист 1-го класса, капитан юстиции;

младший советник юстиции, майор юстиции;

советник юстиции, подполковник юстиции;

старший советник юстиции, полковник юстиции;

государственный советник юстиции 3-го класса, генерал-майор юстиции;

государственный советник юстиции 2-го класса, генерал-лейтенант юстиции;

государственный советник юстиции 1-го класса, генерал-полковник юстиции;

действительный государственный советник юстиции.

Важное условие обеспечения независимости прокуроров и следователей при осуществлении ими своих полномочий - наделение их служебным иммунитетом: не допускаются задержание, привод, личный досмотр прокурора и следователя, досмотр их вещей и используемого ими транспорта. Любая проверка сообщения о факте совершенного ими правонарушения, возбуждение уголовного дела и производство расследования - исключительная компетенция органов прокуратуры.

Законом о прокуратуре предусматривается система мер материального и социального обеспечения работников прокуратуры и меры государственной защиты в соответствии с Федеральным законом от 20 апреля 1995г. «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и

контролирующих органов» ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» от 20.04.1995 N 45-ФЗ//Российская газета.- №82.- 26 апреля 1995 года.

### **2.3. Принципы деятельности прокуратуры**

Принципы - это основополагающие начала, определяющие сущность и предназначение организации и деятельности какой-либо публичной структуры.

Принципы организации и деятельность прокуратуры - это закрепленные в законе основополагающие положения, в которых отражено государственное назначение прокуратуры, установлены полномочия, характер правовых средств и методов надзора за исполнением закона; указывается на место прокуратуры в системе публично-правовых структур государства.

В соответствии со ст.129 Конституции РФ Конституция Российской Федерации// Российская газета. - №23. - 25 декабря 1993 года и Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» устанавливаются следующие основные принципы организации и деятельности прокуратуры: принцип единства прокурорской системы, ее централизации, независимости, законности и гласности.

Единство и централизация органов прокуратуры состоят том, что эти органы представляют собой единую систему, возглавляемую Генеральным прокурором РФ. Этот принцип означает единство целей и задач, стоящих перед прокуратурами всех звеньев и определяется общностью форм и методов, способов осуществления надзора за исполнением законов, единством средств прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона, а также принятия мер по предупреждению нарушений закона. Принцип единства определяет положение, по которому вышестоящий прокурор вправе передать свои полномочия нижестоящему прокурору, а также принять на себя полномочия нижестоящих прокуроров.

Принцип независимости прокуратуры от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов

Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений означает осуществление надзора за правильным и единообразным применением законов, несмотря ни на какие местные различия и вопреки каким бы то ни было местным влияниям. В деятельности по надзору за исполнением законов приоритет отдается законам Российской Федерации, а также единообразному их пониманию и толкованию.

Гласность в деятельности прокуратуры означает, что прокуратура, как и другие правоохранительные органы, осуществляет свои функции не изолированно от общественности, от граждан. Закон говорит о том, что органы прокуратуры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям закона об охране прав и свобод граждан, а равно государственной и иной охраняемой законом тайны.

Помимо этого в ранг принципа деятельности прокуратуры возведена ее обязанность информировать федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления, а также население о состоянии законности. Согласно Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» органы прокуратуры обязаны информировать население о состоянии законности. В этих же целях в составе Генеральной прокуратуры создано самостоятельное структурное подразделение - Центр информации и общественных связей - в обязанности которого входит информировать через средства массовой информации (печать, радио и телевидение) граждан, широкую общественность о состоянии законности в стране и в отдельных регионах и о принимаемых мерах по борьбе с преступностью и нарушениями законности

Кроме этого нельзя, конечно же, забывать и о принципе законности, сформулированном в ст.15 Конституции РФ. В соответствии с ним законы и приравненные к ним акты должны неуклонно исполняться всеми государственными и иными организациями, должностными лицами и гражданами. При осуществлении своих полномочий по надзору за исполнением законов органы прокуратуры действуют в соответствии с Конституцией РФ, конституциями республик, Законом о прокуратуре, законодательными актами, действующими на территории Российской Федерации, международными договорами (соглашениями).

## **2.4. Функции прокуратуры**



Место и роль прокуратуры в государственном механизме находят свою реализацию в ее функциях. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» п. 2 ст. 1 содержит перечень основных функций прокуратуры, которые в методологическом плане могут быть разделены на две группы: надзор за исполнением законов и иные направления деятельности.

Надзор за исполнением законов. Это главное направление деятельности прокуратуры. С его помощью решается широкий круг задач прокурорской деятельности: соблюдение Конституции РФ, исполнение действующих на территории страны законов, обеспечение единства и укрепления законности, прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов личности, общества и государства. В зависимости от субъектов и характера общественных отношений, в сфере которых осуществляется надзор прокуратурой за исполнением законов, можно выделить определенные отрасли прокурорского надзора.

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

Предмет надзора - исполнение законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также соответствие законам издаваемых ими правовых актов.

Актами прокурорского реагирования на нарушение закона служат протест, представление, предостережение и постановление.

Протест приносится на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган, либо путем обращения с заявлением в суд. Протест подлежит обязательному рассмотрению в 10-дневный срок. О результате рассмотрения прокурор уведомляется в письменной форме.

Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения и принять меры, исключающие их повторение. Срок рассмотрения представления - 1 мес., о результатах должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

Предостережение объявляется прокурором в письменном виде должностному лицу в целях предупреждения правонарушения при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях. В случае неисполнения требований, изложенных в предостережении, должностное лицо может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

Постановление о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении выносится прокурором, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, и рассматривается уполномоченным на то органом (должностным лицом) в установленном законом порядке.

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

Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством. Эти полномочия можно разделить на обязанность выявлять полноту регистрации уголовных правонарушений и обеспечение законности при проведении дознания и предварительного следствия.

Надзирая за законностью деятельности органов, осуществляющих дознание и предварительное следствие, прокурор вправе давать обязательные для исполнения указания; отменять любые незаконные постановления дознавателей и следователей, возвращать дела для дополнительного расследования, отстранять от дальнейшей работы по делу следователей или дознавателей, допустивших нарушение закона.

3. Надзор за исполнением законов администрацией органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, и администрацией мест содержания задержанных и заключенных под стражу направлено на решение двух задач:

законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительных и иных органах и учреждениях,

исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом;

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

Реализуя свои полномочия, прокурор вправе в любое время посещать места содержания задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, знакомиться с документами, на основании которых они помещены в соответствующие учреждения; требовать объяснения от должностных лиц, вносить протесты и представления, возбуждать уголовные дела или производства об административных правонарушениях (до рассмотрения протеста действие опротестованного акта администрацией учреждения приостанавливается); отменять дисциплинарные взыскания, наложенные в нарушение закона на лиц, заключенных под стражу и осужденных, немедленно освобождать их своим постановлением из штрафного изолятора, помещения камерного типа, карцера, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора.

Особо следует остановиться на надзоре прокуратуры за обеспечением прав и свобод человека.

При осуществлении возложенных на него функций прокурор:

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

разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод;

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

использует иные полномочия, предусмотренные при осуществлении общего надзора.

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

Функции органов прокуратуры обеспечиваются не только путем надзора за исполнением законов в сфере общего надзора, надзора за деятельностью органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание и следствие, а также надзора за законностью задержания, ареста и содержания в местах лишения свободы, но и во всех иных направлениях деятельности прокуратуры.

Иные направления деятельности прокуратуры.

Участие прокурора в рассмотрении дел судами - это деятельность, содержание которой претерпело существенное изменение. Главное состоит в том, что прокурор не осуществляет надзор за судом, как это было в недалеком прошлом, а участвует как равноправная сторона в рассмотрении дел судами, которые обрели реальную независимость.

Координация деятельности по борьбе с преступностью. Осуществляется Генеральным прокурором подчиненными ему прокурорами. В этих целях прокурор соответствующего уровня созывает координационное совещание руководителей органов внутренних дел, федеральной службы безопасности, налоговой полиции, таможенной службы и других правоохранительных органов.

## **2.5. Некоторые проблемы современной прокуратуры РФ**

Строительство правового государства, приоритетом которого является решение всех вопросов общественной и государственной жизни с позиций закона, создало реальные предпосылки для детальной правовой регламентации прокурорского надзора. Поэтому развитие законодательства о прокурорском надзоре должно проходить в соответствии с научными разработками теории прокурорского надзора. Совершенствование прокурорского надзора заключается в устранении проблем и противоречий, возникших вследствие отступления законодателя в отдельных случаях от принципов, разработанных наукой, исторических традиций, а также наделяния прокуратуры несвойственными для нее, как органа надзора, функциями.

Конституцией РФ закреплены важнейшие принципы организации и деятельности прокуратуры, в числе которых принципы демократизма, единства

и централизации. Первый заключается в том, что Генеральный прокурор РФ назначается на должность и освобождается от нее Советом Федерации по представлению Президента РФ. Более правильным представляется назначение Генерального прокурора и освобождение его от должности Государственной Думой, так как она, также являясь представительным органом государственной власти, формируется на иной основе.

Конституция РФ предусматривает назначение прокуроров субъектов Федерации Генеральным прокурором РФ по согласованию с ее субъектами. В этой связи уместно заметить, что прокуратура находится в исключительном ведении РФ (п. «о» ст.71 Конституции РФ). Конституционный Суд РФ в постановлении по делу о толковании ч.4 ст.66 Конституции РФ по данному вопросу высказалась вполне определенно: «что касается создания и деятельности федеральных органов государственной власти, включая суд и прокуратуру, действующих в субъектах РФ, то эти вопросы отнесены к ведению РФ и не связаны с особенностями статуса субъекта РФ». Конституция Российской Федерации// Российская газета.- №23.- 25 декабря 1993 года.

Обратим внимание еще на одну деталь, касающуюся принципа централизма (в том виде, в каком он закреплен в ч.1 ст.129 Конституции РФ). С точки зрения организации системы органов прокуратуры, он возражений не вызывает: вся система прокуратуры сверху донизу организуется и действует на основе единых принципов, руководствуется единым законодательством, преследует единые цели и задачи.

Но в то же время подчинение нижестоящего прокурора вышестоящему, при осуществлении надзорной деятельности, не всегда гарантирует исключение властного вмешательства со стороны последнего. Поэтому целесообразно в законодательном порядке закрепить положение о том, что при осуществлении надзорных полномочий прокуроры руководствуются только Конституцией РФ и федеральным законом. Иерархическую служебную соподчиненность прокуроров это предложение не отменяет, поскольку речь идет, с одной стороны, о принципе деятельности, а с другой - о принципе организации. Но укреплению надзора, его беспристрастности, оперативности, безусловно, послужит.

Кроме того, принцип централизации прокурорского надзора нуждается в переосмыслении; централизация должна служить одной цели: быть гарантией в борьбе с местным и ведомственным влиянием, бюрократизмом, произволом. Централизованный прокурорский надзор, одной из задач которого является охрана единой законности, должен включаться там, где федеральные органы,

превышая свои полномочия, влияют на местные органы власти, либо местные органы игнорируют центральную власть.

Некоторые ученые высказывают мнение о необходимости децентрализации прокуратуры. Однако именно централизм позволяет прокурору в регионах защищать права граждан от националистических посягательств и дискриминации, когда эту задачу по тем или иным причинам не решают органы власти субъектов РФ. События в кавказском регионе наглядно подтверждают актуальность такого вывода и убедительно показывают, что связанному «двойной» подчиненностью прокурору такая роль не по силам.

Особенностью российской прокуратуры как прокуратуры федеративного государства является то, что она выступает важнейшим элементом сдержек и противовесов не только в системе разделения и взаимодействия законодательной, исполнительной и судебной властей, но и между федеральными и органами власти субъектов Федерации. Нейтрализации местнических, сепаратистских тенденций средствами прокурорского надзора способствовало бы наделение прокуроров правом приостанавливать действие противоречащих закону правовых актов, а также актов органов местного самоуправления.

В этой связи жизнь настоятельно требует законодательного закрепления положения об автоматическом приостановлении действия опротестованного нормативного акта местного органа власти или должностного лица. Прокурорская практика свидетельствует, что число издаваемых незаконных правовых актов очень велико. В то же время 95% принесенных прокурорами протестов на такие правовые акты удовлетворяются органами власти и должностными лицами добровольно, без суда.

Поэтому необходимо правило о том, что отмененный по протесту прокурора незаконный нормативный акт лишается юридической силы с момента его принятия (а не отмены), поскольку его применение в течение даже короткого времени может повлечь ущемление прав граждан, организаций (особенно это касается актов местных органов власти, устанавливающих платежи, сборы, штрафные санкции и т.п.).

Кроме того, есть необходимость вернуть право законодательной инициативы Генеральному прокурору РФ. По Конституции СССР 1977 года, принятой на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва Конституция Союза Советских Социалистических Республик. - 7

октября 1977г. Генеральный прокурор обладал этим полномочием и лишился его с принятием нового Основного закона государства в 1993 году. Закон о прокуратуре предусматривает только «участие прокуроров в правотворческой деятельности» (ФЗ «О прокуратуре»), хотя в сравнении с другими субъектами законодательной инициативы именно прокуроры владеют наиболее полной информацией о недостатках законодательства.

Совет Федерации Федерального Собрания РФ в постановлении о мерах по укреплению законности в стране уже признавал необходимым при подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию РФ предусмотреть наделение Генерального прокурора РФ правом законодательной инициативы. Неопределенность прокурорского статуса в этом плане налицо: возлагая на прокуратуру надзор за соблюдением Конституции РФ и за соответствием ей принимаемых законов и нормативных актов, законодатель в то же время лишил прокуроров эффективного средства для устранения выявленных нарушений.

Выход видится в следующем: поскольку надзор за деятельностью высших органов государственной власти не входит в компетенцию Генерального прокурора РФ, он должен обладать правом обращения в Конституционный Суд с просьбой о проверке конституционности нормативных актов Президента, Правительства РФ. Это способствовало бы более эффективной деятельности, как органов прокуратуры, так и Конституционного Суда, а в конечном итоге - послужить укреплению законности в государстве. Такое предложение высказывают как работники органов прокуратуры, так и судьи Конституционного суда Российской Федерации.

Отметим, что законодательство некоторых республик в составе РФ (Бурятия, Дагестана, Карелии и др.) наделяет прокуроров этих субъектов Федерации правом обращения в конституционные суды республик с просьбой о проверке соответствия законов и иных нормативных актов субъектов РФ их конституциям.

В числе других проблем прокурорского надзора остается вопрос о функциях прокуратуры. В настоящее время прокуратура наделена рядом функций, несвойственных ей, как органу надзора: к примеру, расследование дел «прокурорской» подследственности, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Не секрет, что, осуществляя координационную деятельность, прокурор фактически приобретает властно-распорядительные полномочия в отношении руководителей правоохранительных органов. Координация немыслима без

конкретных организационно-властных действий прокурора, она по существу заключаются в руководстве правоохранительными органами. Наделение прокурора такими полномочиями автоматически накладывает на него ответственность за положение с раскрываемостью преступлений, за состояние и динамику преступности и т.п. То есть, вопреки ее предназначению как органа надзора, прокуратуре вменяется в обязанность борьба с преступностью и ответственность за ее результаты. Учитывая, что одним из направлений прокурорского надзора является надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие (правоохранительными органами), возникает парадокс: прокурор обязан координировать (направлять) их деятельность и в то же время надзирать за ее законностью. При таком положении практически невозможно качественно и объективно осуществлять надзор, так как задача повышения эффективности борьбы с преступностью зачастую вступает в противоречие с законностью форм и методов таковой. Поэтому представляется необходимым исключить из закона о прокуратуре такое направление как координация деятельности по борьбе с преступностью и обозначить основной функцией прокуратуры надзор за соблюдением Конституции РФ и действующих на ее территории законов. Непосредственное же руководство и координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью следует возложить на другой орган власти (например, на действующие в центре и на местах Советы безопасности), сохранив надзорные полномочия прокурора и его участие в координации, основной целью которой должна быть согласованность действий прокуратуры и других правоохранительных органов.

Подчеркивая еще раз, что с правовой точки зрения единственной функцией прокурора является надзор за соблюдением законности, хотелось бы обратить внимание и на психологический аспект проблемы. Поддерживая обвинение, прокурор должен быть уверен в виновности обвиняемого. Но ведь при наличии такой уверенности трудно требовать от прокурора объективного надзора за соблюдением прав и свобод человека при разрешении уголовного дела в суде. Об этом говорил еще Н.В. Муравьев, который указывал на несовместимость обвинительного начала, объективности и беспристрастности в процессе расследования преступлений. Для поддержания государственного обвинения необходимо учредить особую службу государственных обвинителей (состоящих при судах).

Еще одна проблема: в соответствии со ст. 21 закона "О прокуратуре РФ" ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.11.1995 N 168-ФЗ//



Собрание Законодательства Российской Федерации. - 1995. - №47. - ст.4472. предметом прокурорского надзора является исполнение законов. Вместе с тем в последние годы получила широкое распространение практика издания указов Президента РФ, по своему значению приближающиеся к законам. Однако аппарат Президента РФ не в состоянии повсеместно и постоянно контролировать их исполнение. Сказанное дает основание предложить включить в предмет прокурорского надзора исполнение не только законов, но и указов Президента РФ обще-нормативного характера. Кроме того, в соответствии с законом при реализации своих полномочий прокурор вправе опротестовывать только незаконные акты. Однако жизнь показывает, что часто права граждан и юридических лиц нарушаются путем незаконных действий, которые не всегда облакаются в документальную форму. Поэтому есть необходимость предоставить прокурору возможность опротестования и незаконных действий (подобным полномочием прокуроры обладали в 1920-40-х годах).

В заключение отмечу, что одной из нерешенных проблем в области прокурорского надзора является отсутствие надлежащей кодификации прокурорско-надзорного права. Большое количество нормативных актов, в которых находятся нормы, регулирующие отношения в сфере прокурорского надзора, порой их несоответствие друг другу (из-за постоянного редактирования) создает проблемы при пользовании нормативным материалом, ведет к возникновению коллизий и пробелов правового регулирования в прокурорско-надзорных правоотношениях. Представляется, что законодательство в области прокурорско-надзорного права должно идти по пути создания стройной и последовательной системы образующих его правовых норм и институтов. Есть необходимость сгруппировать их в едином федеральном конституционном законе «О прокуратуре РФ», состоящем из общей и особенной частей. В общей части должны быть объединены нормы и институты, определяющие понятие, сущность, назначение, функции, цели и задачи прокурорского надзора, его объект, предмет и пределы, направления, принципы организации и деятельности прокуратуры, поводы и основания прокурорского надзора, сроки, правовые средства и акты прокурорского надзора, полномочия прокуроров и т.д. Особенная часть должна содержать правовые нормы, определяющие функциональную сторону прокурорского надзора, применительно к каждой из отраслей надзора, их специфику. Таковы лишь некоторые проблемы современной прокуратуры и прокурорского надзора на взгляд, подчеркнем, автора настоящего пособия, которые, безусловно, не могут быть бесспорными и претендующими на истину в последней инстанции.

Полагаем, что дискуссия по проблемам деятельности прокуратуры только обогатит теорию прокурорского надзора, что, в свою очередь, послужит научной базой повышения эффективности и надзорного потенциала прокуратуры России.

## Заключение

В ходе работы были отображены главные аспекты такого понятия, как Генеральная прокуратура: ее структура, кадры органов и учреждений прокуратуры, принципы и функции деятельности прокуратуры. Были показаны роль и место прокурорского надзора в становлении правового государства.

К сожалению, нынешняя прокуратура еще не стала такой, какой хотелось бы её видеть. Есть проблемы в кадровом, материально-техническом и ином обеспечении деятельности прокуратуры.

Прослеживание эволюции прокурорского надзора, предпринятое в данной работе, показало, что российская прокуратура не всегда выступала в качестве действенного института защиты прав человека и гражданина, но традиционно занимала значительное место в системе контроля и надзора за исполнением законодательства. Почти трехсотлетний период ее истории свидетельствует, что поиск наиболее приемлемой и эффективной модели прокурорского надзора с точки зрения права еще не закончен. Особую значимость деятельность прокуратуры приобретает сегодня, в условиях построения правового государства и гражданского общества, обозначенных Россией в качестве своих важнейших приоритетов.

Следует отметить, что роль прокуратуры в защите законных прав и интересов гражданина не только чрезвычайно высока, но и ответственна. При любых нарушениях закона граждане должны быть уверены, что их права под надежной защитой. В современных условиях, когда имеет место рост преступности, прокурорский надзор в рассматриваемой области не должен быть формальным. Прокуроры должны оперативно реагировать на нарушение прав осужденных лиц и своевременно выявлять факты незаконных действий различных лиц и учреждений.

В целом, роль и значение прокурорского надзора в построении правового государства в России не вызывает сомнений. Вместе с тем, процессы реформирования в стране наложили большой негативный отпечаток на эффективность прокурорского надзора, поэтому здесь еще предстоит большая и напряженная работа.

## Список использованных источников

### Нормативно-правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации// Российская газета. - №23. - 25 декабря 1993 года.
2. ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.11.1995 N 168-ФЗ// Собрание Законодательства Российской Федерации. - 1995. - N47. - ст.4472.
- 3.ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» от 20.04.1995 N 45-ФЗ// Российская газета. - №82. - 26 апреля 1995 года.
4. Указ Президента «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в Федеральных округах» от 13.06.2000 № 849-УП// Собрание Законодательства Российской Федерации.- 2000.- №20.- ст. 2112.
5. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Об образовании управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах» от 5.06.2000 №98. (Документ опубликован не был.)
6. Конституция Союза Советских Социалистических Республик. - 7 октября 1977г.
7. Декреты Советской власти. Т.I. - М.: Гос.издательство полит.литературы, 1957г.
8. Закон СССР «О прокуратуре СССР» от 30.11.1979 // ВВС СССР. - 1979. - № 49. - ст.843.
9. Указ Президиума Верховного Совета СССР об утверждении «Положение о прокурорском надзоре в СССР» от 24.05.1955 // ВВС СССР. - 1955. - №9. - ст. 222.
10. Постановление ЦИК и СНК СССР от 20.06.1933 // СЗ СССР. - 1933. - № 40. - ст. 239.
11. Положение о прокурорском надзоре от 28.05.1922 // СУ РСФСР. - 1922. - № 36. - ст.424.

### **Монографии и учебная литература:**

1. Авдонкин В.С., Карпов Е.А., Науменко А.Б. Правоохранительные органы. Сборник схем. - М.: Новый Юрист, 1998г.
2. Алексеев А.И., Ястребов В.Б. Профессия - прокурор. - М.: Юристь, 1998г.
3. Григонис Э.П. Правоохранительные органы.- СПб.: Питер, 2002г.
4. Дмитриев Ю.А., Шапкин М.А. Правоохранительные органы.- М.: Мастерство, 2002г.
5. Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г. Око государево. Российские прокуроры. XVIII век. - М.: Российская политическая энциклопедия, 1994г.
6. Новиков С. Г. Прокурорская система в СССР. - М.: 1977г.
7. Сухарева А.Я. Российский прокурорский надзор. Учебник для ВУЗов. - М.: Норма, 2002г.

### **Энциклопедические сборники:**

- Сухарев А. Я. Юридический энциклопедический словарь. - М.: Сов.энциклопедия,1984. - С.302.

### **Интернет-ресурсы:**

1. Сайт Генеральной прокуратуры России - <http://genproc.gov.ru/>
2. Сайт Прокуратуры Санкт-Петербурга - <http://www.prokuratura.sp.ru/>
3. Сайт правовой поддержки - <http://www.consultant.ru/>

4. Сайт нормативно-правовых документов и юридические консультации on-lain  
- <http://law-news.ru/>